

**PROYECTO REGIONAL PARA LA SUPERACION  
DE LA POBREZA  
PNUD  
DE 125**

**LA POBREZA EN EL PERU  
Diagnóstico y Propuestas de Política**

Programa de las Naciones  
Unidas para el Desarrollo

Instituto Nacional de  
Planificación

5. Caracterización de la pobreza 1981.	54
5.1. Según hogares y población.	54
5.1.1. Concentración por edades.	54
5.1.2. Tamaño del hogar.	57
5.1.3. Analfabetismo y escolaridad.	59
5.1.4. Mortalidad infantil, fecundidad y migración.	63
5.1.5. Empleo e Ingresos.	68
5.2. Según recursos, a nivel regional y provincial.	70
5.2.1. Disponibilidad de tierra agrícola.	70
5.2.2. Cultivos principales.	75
5.2.3. Uso de tecnología agrícola.	76
<b>CAPITULO III</b>	
<b>EL GASTO GUBERNAMENTAL EN LOS SECTORES SOCIALES</b>	<b>78</b>
1. Lineamientos de políticas adoptadas en 1986 y 1990, en relación con el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres.	78
2. Evolución y resultados de las políticas económicas y sociales.	79
3. Nivel y estructura del gasto social.	81
4. Nivel y evolución de los subsidios.	88
5. Aporte de la Cooperación Técnica Internacional.	90
<b>CAPITULO IV</b>	
<b>EL PROBLEMA DE LA POBREZA Y ALGUNOS LINEAMIENTOS DE POLITICA PARA SU TRATAMIENTO</b>	<b>93</b>
1. Reconstruir el consenso para alcanzar acuerdos democráticos mínimos.	93
2. Reformar el Estado para fortalecerlo en democracia.	94:
3. Adecuar las políticas públicas para luchar contra la pobreza.	95
4. Plan Social Peruano.	102
5. El financiamiento del Plan Social Peruano.	109
6. Una Reflexión final.	109

## A N E X O S

1. Metodológico.	111
2. Estadístico.	121
<b>INDICE DE GRAFICOS Y CUADROS</b>	
<b>Gráfico No.1: Magnitud de la pobreza en el Perú en 1986 según los métodos LP y NBI.</b>	<b>27</b>
<b>Gráfico No.2: Condición y tipo de pobreza. (Nacional).</b>	<b>28</b>
<b>Gráfico No.3: Condición y tipo de pobreza. (Urbana).</b>	<b>29</b>
<b>Gráfico No.4: Condición y tipo de pobreza. (Rural).</b>	<b>29</b>
<b>Cuadro No.1: Población por área urbana y rural según LP y NBI.</b>	<b>30</b>
<b>Cuadro No.2: Población por regiones según LP y NBI.</b>	<b>34</b>
<b>Cuadro No.3: Población por regiones y áreas urbana y rural según LP y NBI.</b>	<b>36</b>
<b>Cuadro No.4: Hogares por área urbana y rural según LP y NBI.</b>	<b>37</b>
<b>Cuadro No.5: Incidencia de los indicadores de NBI en los pobres por LP y NBI.</b>	<b>38</b>
<b>Cuadro No.6: Promedios de personas por hogar según áreas urbana, rural y regiones.</b>	<b>39</b>
<b>Cuadro No.7: Población con NBS, NBI y en Miseria según áreas urbana y rural.</b>	<b>39</b>
<b>Cuadro No.8: Hogares con NBS, NBI y en Miseria según áreas urbana y rural.</b>	<b>40</b>
<b>Cuadro No.9: Población por indicadores de necesidades básicas según áreas urbana y rural.</b>	<b>40</b>
<b>Cuadro No.10: Hogares por indicadores de necesidades básicas según área urbana y rural.</b>	<b>41</b>
<b>Gráfico No.5: Distribución de la población con NBI en los departamentos.</b>	<b>44</b>
<b>Mapa Perú: Porcentaje de población con NBI por Departamentos 1981.</b>	<b>45</b>
<b>Cuadro No.11: Población con NBS, NBI y en Miseria según regiones 1981.</b>	<b>46</b>
<b>Cuadro No.12: Población Departamental con NBS, NBI y en Miseria e Indicadores Seleccionados-1981.</b>	<b>48</b>
<b>Cuadro No.13: Departamentos ordenados por porcentaje de población con NBI-1981.</b>	<b>49</b>
<b>Cuadro No.14: Población Departamental con NBS, NBI y en Miseria-1981.</b>	<b>50</b>
<b>Cuadro No.15: Población con NBI y en Miseria, de las grandes ciudades del Perú-1981.</b>	<b>51</b>
<b>Gráfico No.6: Evolución de la Pobreza por NBI 81-86.</b>	<b>51</b>

<b>Cuadro No.16:</b> Población de las grandes ciudades del Perú por indicadores de necesidades básicas.	52
<b>Cuadro No.17:</b> Incidencia de los indicadores de NBI para hogares y población, por áreas urbana y rural-81-86.	54
<b>Cuadro No.18:</b> Hogares con NBS, NBI y en Miseria según regiones y áreas urbana y rural-1986.	55
<b>Cuadro No.19:</b> Población con NBS, NBI y en Miseria, según Regiones Naturales y Lima Metropolitana-1986	56
<b>Cuadro No.20:</b> Hogares por indicadores de NB, según Regiones Naturales y Lima Metropolitana-1986.	57
<b>Cuadro No.21:</b> Población por indicadores de NB, según Regiones Naturales y Lima Metropolitana-1986.	58
<b>Cuadro No.22:</b> Población con NBS, NBI y en Miseria, por grupos de Edad-1981.	60
<b>Cuadro No.23:</b> Hogares con NBS, NBI y en Miseria, por número de miembros del hogar urbano-rural-1981.	61
<b>Cuadro No.24:</b> Tasas de Analfabetismo y Escolaridad en la población con NBS, NBI y en Miseria-1981.	62
<b>Cuadro No.25:</b> Tasa de Mortalidad Infantil, Fecundidad y proporción de Migrantes para las poblaciones con NBS, NBI y Miseria (urbano-rural)-1981.	66
<b>Cuadro No.26:</b> Total de Inmigrantes, Emigrantes, Migración Neta y Tasas Medias anuales, según Regiones 1976-81.	67
<b>Cuadro No.27:</b> Tasas de Dependencia, Participación, Desempleo en Poblaciones con NBS, NBI y en Miseria (urbano-rural)-1981.	68
<b>Cuadro No.28:</b> TAE, PEAA, PEA Total según Regiones.	71
<b>Cuadro No.29:</b> Superficie Cosechada Total y de Principales Cultivos según Regiones-1972.	73
<b>Cuadro No.30:</b> Distribución Regional de Principales Cultivos-1972.	74
<b>Cuadro No.31:</b> Niveles de Tecnología Agrícola según Regiones-1972.	76
<b>Gráfico No.7:</b> Evolución del Gasto Social 1981-1988.	83
<b>Gráfico No.8:</b> Participación del Gasto Social (Sector Público) 81-88.	83
<b>Cuadro No.32:</b> Monto e Indicadores del Gasto Social Global en el Perú 1981-85-88.	85
<b>Gráfico No.9:</b> Distribución del Gasto Social en los Departamentos.	86
<b>Gráfico No.10:</b> La Participación en Gasto Social %-Departamentos.	87
<b>Cuadro No.33:</b> Gasto Social Directo (GSD) por Departamentos, 1986-88.	88
<b>Cuadro No.34:</b> Subsidios para Alimentos y Fertilizantes 1988-89.	90
<b>Cuadro No.35:</b> Gasto de los Hogares en Alimentos subsidiados, por estrato de ingresos, 1988.	91
<b>Gráfico No.11:</b> PIB per cápita % nacional de población bajo LP.	96

Este documento fue elaborado principalmente con base en la información del Instituto Nacional de Estadística (INE) y en los análisis y planteamientos del Grupo Nacional Peruano del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (RLA/86/004), integrado por Raúl Lizárraga (Coordinador), Julián Antezana y Clara Pawlikowski.

El Capítulo IV "El problema de la Pobreza y algunos lineamientos de Política para su tratamiento", ha sido elaborado por el señor Luis Thais, Director General del Proyecto RLA/86/004.

Oscar Fresneda, Consultor del mismo Proyecto, con sede en Bogotá, participó activamente en la definición de la metodología y en la elaboración del Capítulo II: "Magnitud y Evolución de la Pobreza". El señor Fresneda y Julio Boltvinik, Coordinador Técnico del Proyecto, hicieron aportes fundamentales al texto definitivo.

## PRESENTACION

*La pobreza constituye uno de los más graves problemas en la gran mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe. Afecta alrededor de 170 millones de habitantes del área, los cuales representan un 40% de su población total. Los reportes y análisis que realizan diferentes entidades nacionales e internacionales demuestran que el agravamiento del problema, está provocando situaciones de extrema injusticia vinculadas a un clima de violencia social y de colisión con los principios de equidad, democracia y desarrollo.*

*Frente a este panorama, un grupo importante de países de América Latina y el Caribe decidió adelantar, con el auspicio técnico y económico de las Naciones Unidas, un amplio esfuerzo para el tratamiento de la pobreza en el área. Se conformó así, en 1987, el "Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza" (RLA/86/004). El Proyecto ha impulsado en los países participantes, la realización de estudios sobre la etiología, las características y las magnitudes de la pobreza, así como estrategias, programas y proyectos para combatirla.*

*En la actualidad, casi 13 millones de habitantes del Perú (70% de la población), están marcados por la pobreza en general, y alrededor de 3.5 millones de habitantes (20% de la población) viven en condiciones de "pobreza extrema".*

*El carácter y la amplitud de la pobreza en el Perú están profundamente ligados a la organización económica y social que ha prevalecido a lo largo de su historia. Es una de las expresiones más agresivas contra las mayorías nacionales del modelo de apropiación, uso y distribución de los recursos naturales, de los ingresos y del poder.*

*Es por lo tanto, un fenómeno estructural en el país, que se correlaciona en buena medida con su posición de sub-desarrollo relativo. Refleja el comportamiento de un conjunto bastante complejo de factores institucionales, económicos, sociales y políticos, que han definido el contenido y el ritmo de su inadecuado crecimiento; modulado territorialmente el irracional ordenamiento centralista; desarticulado de su infraestructura física y productiva una*

parte importante de su población y definido las formas obsoletas de su organización estatal.

La superación de la pobreza crónica requiere articular un nuevo esquema de producción descentralizado territorialmente, recurrir a formas más equitativas de distribuir el ingreso y ampliar la capacidad de los grupos pobres para definir su destino. Requiere, además, privilegiar el desarrollo de las áreas y grupos campesinos de la sierra y de la selva, donde se reproducen las condiciones más agudas de la pobreza en el Perú.

La pobreza no deberá ser tratada como un fenómeno circunstancial o puntual (referido a un grupo o área especial), desconectado del sistema económico y social visto en su conjunto. La gravedad del problema, por la crudeza con que ataca a amplios sectores populares y por los esfuerzos que deberán aplicarse sostenidamente para combatirlo, reclama un entendimiento o pacto nacional entre las entidades sociales y políticas más representativas, dispuestas a comprometerse con el futuro del país. Dicho pacto debería incluir, al menos, algunos objetivos críticos como el mejoramiento de los niveles de nutrición, el acceso a la educación básica y una mayor tasa de empleo asociada a ingresos reales que satisfagan la canasta básica de consumo.

Por otro lado, la pobreza y el subdesarrollo no son ajenos a los desequilibrios causados por fuerzas externas tales como el deterioro de los términos de intercambio, la transferencia de excedentes económicos netos, la imposición de aranceles a las exportaciones y la deuda externa. Estos factores exógenos perturban las acciones internas orientadas a superar la pobreza. Por lo tanto, la estrategia debe recurrir a negociaciones con los países dominantes, los consorcios económicos y las entidades financieras internacionales. Dentro de este marco, es cada vez más importante establecer nexos políticos y económicos al menos dentro del plano regional (América Latina y el Caribe).

El Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (RLA/86/004), de las Naciones Unidas, representa, precisamente, una corriente en tal sentido. Este proyecto y otros de naturaleza más amplia que se ejecutan por el SELA, la ALALC y el Grupo de los 8, por ejemplo, constituyen variantes de un movimiento de cooperación horizontal, que deberá apuntalar los objetivos nacionales relacionados con el combate a la pobreza y con la integración continental.

Sin embargo, serán las fuerzas internas, los pivotes de sustentación de las políticas, estrategias, programas y acciones específicos que deberán revertir, progresivamente, la marginalidad y la pobreza en el Perú.

Situar el fenómeno de la pobreza dentro de un marco comprensivo requiere entonces, entender los paradigmas o modelos de organización económica que han mostrado su agotamiento o incapacidad para lograr un crecimiento

autosostenido y equitativo, así como para elevar los niveles de vida en amplios sectores de la población.

Desde los años 50 ese modelo del desarrollo nacional se ha movido penularmente entre:

a) La explotación de algunos recursos naturales (caucho, madera, cobre, pesca, etc.), casi siempre dentro de "economías de enclave";

b) La sustitución de importaciones de algunos bienes de consumo final para los grupos de medios y altos ingresos, y en proporción menor, de equipos y maquinarias. Este esquema sustenta una industria manufacturera "moderna", dotada de cierta tecnología avanzada y supuestamente habilitada para generar una importante demanda de trabajo;

c) La organización de un amplio contingente de asalariados dependientes y de un sector empresarial presuntamente dinámico y con alta propensión a invertir;

d) la actuación de un Estado benefactor, incluso como resguardo a las empresas de producción nacionales, mediante el otorgamiento generalmente indiscriminado, de subsidios cambiarios, aranceles preferenciales, exoneraciones tributarias y reservas de mercado (limitaciones para importar bienes competitivos).

Todo aquello que no estuviera encuadrado dentro del marco anterior, se asumía como irrelevante o negativo. Esto a pesar de que el modelo no logró una plataforma productiva estable y dinámica, y de que las mayorías se mantenían en condiciones de pobreza o marginalidad crónicas.

En ese modelo, es clave la posición dependiente y supletoria que han tenido el sector agropecuario y las economías campesinas (exceptuando la producción agrícola vinculada a la industria, como el algodón, y a los grandes propietarios, especialmente hasta los años 70). De hecho las relaciones de precio campo-ciudad han deprimido regularmente al sector rural, caracterizado además por una escasa inversión pública y privada (excepto para grandes infraestructuras de riego como Majes, Tinajones, Chavimochic, etc., de altos costos y ligados a las economías costeras).

Esta posición permanece invariable a pesar de la Reforma Agraria de los años 70 y del discurso político en favor del "campesinado históricamente postergado".

Los resultados han sido: el mantenimiento de la pobreza crónica en la mayor parte de la población rural, especialmente en la sierra; una retracción en la oferta alimentaria popular y la descapitalización del campo.

Frente a estos desequilibrios, se impone un nuevo modelo social y económico, el cual deberá sustentarse en:

a) una reactivación fundamental del sector agropecuario en particular de la oferta alimentaria popular, y el mejoramiento de las condiciones de vida del campesinado (especialmente del campesinado serrano);

b) el desarrollo de una "economía controlada por los pobres", que opera generalmente en pequeña escala, ampliamente difundida en grupos familiares o comunidades, y que no depende totalmente de valores mercantiles, pero que al mismo tiempo se liga con las economías "modernas-industriales" y, también con las exportaciones no tradicionales.

Esta opción reconoce una elevada capacidad de gestión y organización colectivas, tanto en los asentamientos urbano-marginales como en las comunidades campesinas, para reforzar su posición como productores, como agentes de cambio y como animadores de una mayor cohesión social.

La gravedad del fenómeno de la pobreza exige que en torno a estas cuestiones se profundice un debate y se definan alternativas de acción. En la actualidad dos circunstancias viabilizan la ejecución urgente y prioritaria de estas tareas. En primer término, la convicción cada vez más generalizada, de que el tema de la pobreza deberá ser ubicado como uno de los ejes de cualquier programa de desarrollo y como uno de los elementos claves en la lucha contra la violencia y la subversión. En segundo término, el proceso político-electoral que ha renovado el Poder Ejecutivo y el Parlamento en 1990.

El esfuerzo de proyectar nuestra investigación hasta el máximo nivel de detalle posible, tanto en las características espaciales de la pobreza como en su presencia sectorial, facilita la formulación de políticas, su implementación y evaluación por parte de las autoridades y de los organismos comunitarios. Esto último, quizá más importante, debido al papel protagónico que corresponde a la sociedad civil en la superación de la pobreza del Perú o cualquier país de América.

Los proyectos específicos, enmarcados en las estrategias globales, serán más racionales y tendrán un mayor efecto como dinamizadores del desarrollo social, en la medida en que estén orientados a resolver necesidades reales y sentidas de la población en un ámbito territorial previamente analizado. De igual manera, los compromisos institucionales para erradicar la pobreza y la miseria, mediante el incremento y la reorientación del gasto social, necesitan de instrumentos técnicos apropiados.

Aspiramos con el presente documento a fundamentar analíticamente los visibles avances en esa toma de conciencia sobre el problema de la pobreza en el Perú y a aportar elementos técnicos para adecuar las estrategias de solución a las condiciones reales del país.

## INTRODUCCION

La búsqueda de alternativas para aliviar la pobreza debe en primer lugar, compatibilizar la organización productiva del país y de las políticas macroeconómicas que la sustentan, con los objetivos de acceso a los servicios sociales básicos y a la generación de puestos de trabajo, que garanticen ingresos suficientes para satisfacer las necesidades esenciales de las familias.

En segundo lugar, ha de considerar la disponibilidad de recursos para que las estrategias y acciones concretas sean consecuentes con las raíces del problema y su real magnitud. En tal sentido, la información y los análisis tendrán que responder a cuestiones como las siguientes: ¿Qué significa ser pobre en el Perú?

¿De qué manera se puede establecer una estratificación o tipología de la pobreza que identifique grupos objetivo para distintas políticas?

¿Cuáles son las áreas que, en general, presentan mayores niveles de pobreza?

¿Qué grupos sociales están particularmente afectados por situaciones de pobreza extrema?

¿Dentro de qué contexto económico y político están operando los factores que definen una situación de pobreza relativamente extendida?

El presente trabajo da respuesta a varias de las anteriores cuestiones. En tal sentido, el núcleo del documento corresponde al Capítulo II, en el cual se establece la magnitud de la pobreza en los años 1981 y 1986, y se señalan diversos parámetros que permiten visualizar, en términos generales, su evolución en dicho período. Asimismo, se plantea una taxonomía de la pobreza y se expresan algunas de sus características en el país, tanto para el ámbito rural, como para el urbano, y en 4 niveles político-administrativos: nacional, regional, departamental y provincial.

El Capítulo III contiene los patrones de asignación de recursos públicos orientados a los "sectores sociales" en general y a determinados programas o proyectos que tienen como objetivo a los grupos más pobres del país.

El Capítulo IV esboza algunos lineamientos de política para el tratamiento de la pobreza en el Perú, considerando acciones de consenso entre todas las fuerzas sociales del país, la adecuación del Estado y de las políticas públicas

y un grupo de estrategias contenidas en la propuesta del "Plan Social Peruano".

Finalmente, en el Anexo Estadístico se incorporan dos aspectos que permitirán disponer de elementos de juicio para ampliar y comprender mejor el contenido sustantivo del documento. El primero está referido a una descripción de los indicadores utilizados en la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El segundo, incluye un conjunto de cuadros estadísticos complementarios, que permiten disponer de datos con un mayor grado de detalle.

Esta investigación aborda en síntesis tres objetivos centrales:

- a) Ofrecer un panorama de los niveles y características esenciales de la pobreza en el Perú, así como establecer algunas implicaciones analíticas en función de tal panorama;
- b) Establecer la magnitud y la estructura del gasto social del gobierno peruano en los últimos años; y
- c) Proponer alternativas viables de política, dirigidas a contrarrestar los efectos sociales y económicos de la actual emergencia, utilizando recursos internos y de cooperación internacional, pero fundamentalmente los nuevos escenarios y condiciones de un gran acuerdo nacional que comprometa todas las fuerzas sociales y políticas del país.

En relación con el primer objetivo, conviene considerar que, aunque los enfoques metodológicos adoptados para identificar y caracterizar la pobreza tienen una amplia aceptación técnica, no son los únicos disponibles, y pueden ponerse en práctica con diferentes variantes.

Esto significa que los resultados aquí expuestos no invalidan otros estudios sobre la pobreza en el Perú que se han realizado con metodología y técnicas diferentes. Tal es el caso, por ejemplo de los "Mapas de Pobreza" elaborados por el Banco Central de Reserva del Perú o de los trabajos anteriores del Proyecto Regional.<sup>1</sup>

En cualquier caso, el documento genera otras perspectivas útiles para el complejo tratamiento del tema, y es parte entonces de un acervo analítico que debe ser considerado por los técnicos y políticos.

Las metodologías empleadas, han tratado de acercarse, en lo fundamental, a las de la mayoría de los países de la Región. Este hecho podrá contribuir

1 - INP-PNUD-RLA/86/004. Pobreza Crítica en el Perú. Mimeo, Lima, junio, 1988. - INP-PNUD-RLA/86/004. Pobreza en el Perú - Aspectos Básicos y Orientaciones de Política. Lima, INP, serie Divulgación, abril 1989. - INP-PNUD-RLA/86/004. Distribución Territorial de la Pobreza en el Perú. Lima, julio 1989.

a un esquema de comparaciones relativas internacionales, importante para plantear algunos esfuerzos conjuntos, tanto para otros análisis colaterales, como para estrategias de desarrollo a nivel regional.

El estudio tiene una cobertura nacional y se sujeta a la información disponible en 1981 (Censo de Población y Vivienda) y en 1986 (Encuesta Nacional de Niveles de Vida - ENNIV)<sup>2</sup>. Sin embargo, en términos estructurales, los resultados obtenidos pueden asumirse como valederos para el presente.

Esto no implica desconocer los fenómenos económicos y sociales de los años recientes que alteran parcialmente las imágenes establecidas. En particular el empeoramiento de los niveles de vida y de consumo provocado por la crisis recesiva inflacionaria que afecta al Perú desde mediados de 1987.

2 En una línea prospectiva, el diagnóstico con base en estas fuentes, permitirá un análisis comparativo con la información proveniente de encuestas posteriores y del próximo censo de población y vivienda.

## Capítulo I

# MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGICO \*

### 1. EL CONCEPTO DE POBREZA<sup>3</sup>

1.1. El concepto de pobreza que aquí se adopta, expresa la ausencia de satisfactores apropiados para un mínimo de ciertas necesidades consideradas básicas, cuyo cubrimiento requiere de un esfuerzo productivo directo. Estas necesidades son:

- a) Alimentación, que atienda con los requerimientos nutricionales y las pautas culturales, lo que supone como satisfactores no sólo el agua y los alimentos, sino también la energía y los medios para prepararlos y consumirlos;
- b) Mantenimiento de la salud, lo cual supone acceso a los servicios de salud y los medios que permitan la higiene del hogar y de las personas, así como los medicamentos para los procesos curativos;
- c) Vivienda con espacios adecuados al tamaño de la familia, construída con materiales apropiados para asegurar su protección y privacidad y, dotada con los servicios de agua potable, drenaje, energía, equipo y mobiliario básicos;
- d) Educación básica, adecuada a la respectiva situación socio-cultural, y que facilite el acceso al trabajo productivo;
- e) Disponibilidad y acceso a los servicios esenciales de información, recreación y cultura;
- f) Vestido y calzado apropiados al medio físico;

\* En el anexo metodológico se amplía este Capítulo.

<sup>3</sup> Un mayor desarrollo de los aspectos conceptuales sobre la pobreza puede consultarse en los siguientes documentos:

- Oscar Altimir. *La Medición de la Pobreza en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL. No. 27, 1979.
- CEPAL. *La Pobreza en América Latina: Dimensiones y políticas*. Santiago de Chile. 1985.
- PNUD. Proyecto Regional para la superación de la Pobreza (RLA/86/004), *Documento Técnico y Declaración Regional sobre la Pobreza*; Bogotá, febrero de 1989.

g) Transporte público;

h) Comunicaciones fundamentales, como el correo.

El ser humano necesita, además, cierto grado de seguridad para acceder a los satisfactores básicos durante toda su vida. Para obtenerlos requiere de un empleo o fuente de ingresos, así como de sistemas de seguridad social.

Quedan fuera de este esquema otras necesidades básicas como el afecto, la participación activa en los eventos sociales, la identidad y la libertad, cuya satisfacción no demanda un esfuerzo productivo directo.

1.2. La concepción de la pobreza debe definir también si tiene un valor absoluto, esto es, reconocible en su raíz y en sus efectos bajo circunstancias diferentes, o si por el contrario, adopta un valor relativo, en función de las condiciones sociales y económicas heterogéneas de cada contexto regional, nacional o local.

En la primera perspectiva se reconoce que existe un conjunto de necesidades esenciales de carácter universal, cuya forma de satisfacción cambia según los contextos culturales e históricos.

1.3. Es pertinente, dentro de un análisis más completo y funcional, ligado a la formulación de propuestas concretas para superar la pobreza en grupos sociales específicos, el uso de definiciones y factores explicativos coherentes con la percepción que tienen los propios grupos sobre su "condición de pobreza", según sus patrones socioculturales.

Asimismo, es necesario establecer la duración de las carencias críticas provocadas por la ausencia o insuficiencia de ingresos, a fin de deslindar situaciones de pobreza estructural relativamente estable, frente a situaciones de pobreza que obedecen a etapas de crisis o coyuntura.

## 2. ASPECTOS METODOLOGICOS<sup>4</sup>

2.1. Para la cuantificación y caracterización de la pobreza en el Perú, fueron utilizadas diferentes opciones metodológicas. Se buscó así una perspectiva lo más amplia, actualizada y comprensiva posible sobre el fenómeno. La selección de las técnicas de medición tuvo en cuenta el tipo de

4 Importantes elementos incorporados a la metodología adoptada en este estudio, fueron tomados de los siguientes documentos:

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, *Boletín de Estadística* No. 411. "Magnitud de la Pobreza en Colombia". Bogotá, junio de 1987.

- Luis A. Beccaria y Alberto Minujín. *Métodos Alternativos para Medir la Evolución del tamaño de la Pobreza*. INDEC, documento de trabajo No. 6, Buenos Aires:

- Julio Boltvinik. *Hacia una estrategia para la superación de la pobreza*. Mimeo. La Paz, Bolivia, julio de 1989.

- INDEC. *La Pobreza en Argentina*, Buenos Aires, 1985.

las fuentes estadísticas disponibles y las variables que incluían; la información requerida desde el punto de vista del diagnóstico y la planificación y, las experiencias recientes en otros países latinoamericanos.

2.2. Hasta hace poco tiempo se aplicaban en América Latina dos tipos de metodologías consideradas alternativas para el estudio cuantitativo de la pobreza. De una parte, el enfoque "indirecto" o de "línea de pobreza" (LP), basado en los niveles de ingreso o gasto de los hogares, el cual continúa una amplia tradición en los estudios sobre el tema. Con él, se parte de fijar el costo de una canasta suficiente para satisfacer las necesidades básicas, y se definen como pobres quienes carecen de los ingresos para acceder a esa canasta.

Con el otro método, se especifican las necesidades humanas esenciales y las normas de satisfacción mínima para cada una de ellas. Los hogares o personas que no alcanzan el umbral fijado para estas necesidades, se consideran en situación de pobreza.

2.3. En la forma de aplicación más extendida del método directo, cada uno de los indicadores considerados de satisfacción de necesidades, alude separadamente a una determinada dimensión o expresión de la pobreza. Esta modalidad se presta poco a una evaluación global del fenómeno, aunque es útil para orientar políticas especializadas.

En otra variante, que se instrumenta captando simultáneamente para cada individuo u hogar la satisfacción de distintas necesidades básicas, es posible construir indicadores sintéticos de pobreza y medir su magnitud. Con este procedimiento se han venido elaborando "Mapas de Pobreza" en diferentes países latinoamericanos que, no sólo llegan a una jerarquización de áreas geográficas según sus niveles de vida, sino que también precisan la incidencia de la pobreza y los perfiles característicos de los grupos pobres.

En un principio, se aplicó esta metodología sintética de necesidades básicas insatisfechas, como un sustituto del método de línea de pobreza, ante la ausencia de información sobre ingresos, en referencia a unidades geográficas menores. Se supuso que existía una alta asociación entre la presencia de los indicadores seleccionados y los ingresos insuficientes para adquirir la canasta mínima.

Posteriormente, se ha venido constatando, tanto conceptualmente como por distintos resultados empíricos, que los métodos no son alternativos, que ninguno de los dos sustituye al otro, y que son complementarios entre sí.

2.4. Se buscó llegar a una cuantificación de la pobreza peruana aprovechando las ventajas que tiene cada uno de los enfoques metodológicos y la complementariedad que hay entre ellos. Con este propósito se diseñó la aplicación integrada y simultánea de los dos métodos, para alcanzar una percepción más completa de la pobreza, trascender la dualidad en las cuantificaciones y, lo que es igualmente importante, lograr una taxonomía de la

pobreza que sirviera de marco referencial para la orientación de medidas tendientes a su superación. "En términos de sus implicaciones de política, las mediciones de LP definen poblaciones-objetivo con ingresos insuficientes y que, por tanto, requieren atenderse a través de políticas salariales, de empleo y de generación de ingresos. En cambio, las poblaciones-objetivo identificadas por el método de NBI requieren créditos para vivienda, servicios de agua y de eliminación de excretas, educación y otras políticas similares. Mientras el primer enfoque lleva a la definición de lo que suele llamarse políticas económicas, el segundo lleva a la definición de políticas sociales".<sup>5</sup>

2.5. Se utilizaron dos fuentes básicas de información. La primera corresponde al VIII Censo Nacional de Población y III de Vivienda de 1981, en el que se toma como unidad de análisis a los hogares y como nivel espacial a las provincias del país. La segunda fuente está constituida por la Encuesta Nacional de Niveles de Vida 1985-1986 (ENNIV) en la cual se adopta también como unidad de análisis a los hogares, aunque el nivel espacial empleado es el de regiones naturales (Costa, Sierra y Selva) incluyendo Lima Metropolitana, como un ámbito particular de tratamiento.

Es necesario señalar que la utilización de estas fuentes de información, hace posible lograr regularmente medidas comparables sobre ciertos aspectos de los niveles de vida para diferentes momentos y, en consecuencia, establecer la evolución del problema.

Del anterior ejercicio se obtuvo:

- La cuantificación de la pobreza con el método integrado LP-NBI y la determinación de distintos tipos de pobreza así como su distribución por regiones y zonas urbana y rural, para 1985-86.

- La medición, para 1981, de la población y hogares con NBI, a nivel de provincias, áreas (urbana y rural), y distritos de las grandes ciudades, y, la caracterización de diferentes estratos de población de acuerdo con variables sociodemográficas, habitacionales y de fuerza de trabajo.

- La estimación de la evolución de la pobreza, bajo la óptica de las necesidades básicas insatisfechas entre 1981 y 1986.

2.6. La implementación simultánea de los dos enfoques de medición, constituye en la práctica otra metodología (LP-NBI). Permite elaborar una tipología de los pobres que distingue sectores sociales de relativa homogeneidad, con características diferenciales desde el punto de vista de las políticas que requieren, y orienta la fijación de prioridades en el desarrollo de programas y proyectos.

5 Ibid.

En primera instancia se identifican tres tipos de pobres: aquellos que lo son simultáneamente por los dos métodos; los pobres por LP y no por NBI; y los pobres por NBI únicamente. Pero, adicionalmente, es posible captar la intensidad de la pobreza presente en los procedimientos iniciales de cuantificación.

El diagrama que se encuentra a continuación revela la multiplicidad de estratos resultantes al cruzar los datos de los dos enfoques, considerando gradaciones de la pobreza. Cada casilla, a excepción de la intersección de las categorías de "no pobre", constituye un grupo afectado por la pobreza, con cierta peculiaridad. También presenta el diagrama los cuatro tipos de pobres que se tienen en cuenta en este trabajo. Dentro de ellos el de pobres por LP únicamente, agrupa dos casillas que se estiman semejantes. La separación de dos niveles dentro de los pobres por ambos enfoques, obedece al propósito de delimitar aquellos sectores que se encuentran en situación de extrema pobreza.

2.7. En estricto sentido la integración de los métodos de NBI y LP implica revisar los distintos pasos que supone su aplicación, y suprimir redundancias que subsisten al ponerlos en práctica con el sistema tradicional. En esta perspectiva, es evidente que el indicador de alta dependencia económica pierde su sentido cuando se aplican simultáneamente los dos enfoques. No obstante, se mantuvo dentro del método de NBI, ya que los resultados se presentan separadamente para 1981 conservando su utilidad para determinar la evolución de la pobreza entre ese año y el 86. Además, porque en la evaluación de resultados, el efecto de mantener el indicador, sobre la estimación de la pobreza, no resultó ser de consideración.

### TIPOLOGIA DE LA POBREZA Según método integrado

		Enfoque L.P.		No pobre
		Pobre		
		Indigentes	No indigentes	
Enfoque N.B.I.	N.B.I.	Pobres por ambos enfoques No extrema   Extrema	Pobres por N.B.I. únicamente	
	N.B.S.	Pobres por L.P. únicamente		No pobres

## Capítulo II

# MAGNITUD Y EVOLUCION DE LA POBREZA EN EL PERU, 1981-1986

### 1. CONSIDERACIONES GENERALES

1.1. La pobreza en el Perú, es preciso reiterarlo, no sólo es extensa y profunda por la cantidad de personas que involucra y por la multiplicidad de factores o causas que la explican; además:

- a) Tiene en la actualidad una mayor valoración o internalización socio-política respecto a la existente en quinquenios anteriores (se ha elevado el grado de conciencia sobre el problema);
- b) Se está agudizando en los años recientes, por el impacto de una crisis económico-financiera que retrae aún más los ingresos reales de la población.

1.2. En este capítulo se trata de establecer un perfil cuantitativo de los niveles de pobreza, a partir de dos aproximaciones metodológicas complementarias:

- a) Metodología integrada de los enfoques de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y de la Línea de Pobreza (LP);
- b) Metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), aplicada independientemente.

Con la primera se obtiene una cuantificación más exacta y actualizada de la pobreza. Con la segunda, se llega a tener una visión de la distribución espacial de la pobreza y un acercamiento a la evolución del fenómeno entre 1981 y 1986.

### 2. LA POBREZA EN 1986

#### 2.1. Descripción general<sup>6</sup>

En 1986, 12 millones 820 mil peruanos, más del 70% de la población del país, se encontraban en situación de pobreza (Cuadro N°1). De ellos la mayor parte estaba afectada por una pobreza de naturaleza estructural o crónica. Así lo expresa el hecho de que 40.7% de las personas tenía simultáneamente alguna de las carencias a que se refieren los indicadores de NBI, e insuficiencias en los ingresos. (Gráfico 1).

La pobreza por LP únicamente, más relacionada con fenómenos que tienen un comportamiento coyuntural, como son el desempleo y los niveles de ingresos, representaba una proporción apreciable, pero menor: 13.5%.

El tercer tipo de pobreza, aquella que se identifica únicamente por NBI, y que depende a la vez de factores crónicos y coyunturales, llegaba a 16.5%.

La aplicación de la metodología LP-NBI permite además identificar dentro del grupo de pobres crónicos, el segmento que se encuentra en condiciones de privación más aguda, porque no recibe ingresos suficientes para adquirir los alimentos de una dieta mínima (indigentes). Podría denominarse de pobreza "extrema", y representa 19.5% de la población.

Los niveles, intensidad y perfiles de la pobreza varían, en forma apreciable, entre las zonas urbana y rural. Mientras que en las primeras su incidencia es de 57.4%, en las segundas alcanza 95.8%. A pesar de esta diferencia, el grado de urbanización del Perú conduce a que más de la mitad de los pobres (53.1%) se concentre en las ciudades: 6 millones 800 mil individuos.

En el medio urbano, la pobreza crónica (LP-NBI simultáneamente), sigue siendo la más importante al abarcar el 22.7% de la población, aunque con un peso relativamente bajo de sus manifestaciones más extremas, que engloban el 6.3% de la misma. Los otros tipos de pobreza tienen una participación de 18.6%, por NBI únicamente, y de 16.1%, por LP únicamente. Tres cuartas partes de estos dos tipos de pobreza "parcial" se sitúan en las zonas urbanas, mientras que sólo cerca de un tercio de la pobreza por los dos conceptos, correspondía este mismo sector. (Gráficos 2, 3 y 4).

La pobreza rural, como fenómeno que afecta a la casi totalidad de la población es predominantemente crónica (74.6%) y, dentro de esta modalidad, el 44.3% es de carácter extremo. Las otras formas de la pobreza tienen, en este escenario, un peso restringido: 8.8% la que resulta por limitaciones en los ingresos, y 12.4% la que está definida por NBI únicamente.

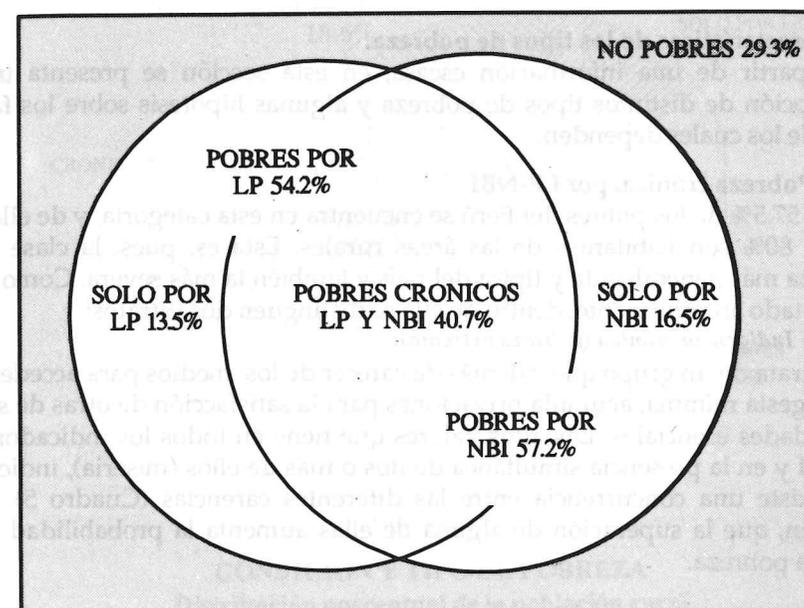
El mayor número de los pobres (54.9%, 5 millones 800 mil) se ubica en la región de la Sierra, que es la más populosa del país y tiene una alta incidencia de pobreza (83%, Cuadro N° 2).

Lima Metropolitana, por su parte, a pesar de ser la región considerada con menor nivel de pobreza (52%), reúne 2 millones 700 mil pobres, los cuales constituyen más de una quinta parte de los que existen a nivel nacional.

- 6 Se tuvieron en cuenta los siguientes trabajos, para la elaboración de esta sección:
- Pablo Vinocur. *Investigación sobre Pobreza en Argentina. Objetivos y Dimensiones de Análisis*. INDEC-IPA, Mimeo. Buenos Aires, 1988.
  - Alberto Minujin y Pablo Vinocur. "Pauvreté et pauperisation: caractéristiques de l'enquête sur les conditions de vie urbaine en Argentine". En *Stateco*, Insee, Paris, marzo de 1989.
  - Rubén Kaztman. "La heterogeneidad de la pobreza, El caso de Montevideo". En *Revista de la Cepal*, N° 37, abril de 1989.

Gráfico No. 1

**MAGNITUD DE LA POBREZA EN PERU EN 1986**  
según los métodos LP y NBI



	Miles	%
<b>Total población</b>	<b>18.125.9</b>	<b>100.0</b>
No pobres	5.307.3	29.3
Pobres	12.818.3	70.7
Pobres por NBI y LP	7.372.6	40.7
Pobres solo por LP	2.459.3	13.5
Pobres solo por NBI	2.986.7	16.5
Pobres por NBI	10.359.3	57.2
Pobres por LP	9.831.0	54.2

La Costa se encuentra en una posición intermedia entre la Sierra y Lima respecto a la incidencia de la pobreza (65.9%), con 2 millones y medio de personas en esta situación.

La Selva es la región con mayor proporción de pobreza (85.2%) y, sin embargo, por ser la más despoblada, tiene la participación más baja en pobres (14%).

## 2.2. Características de los tipos de pobreza.

A partir de una información escasa, en esta sección se presenta una descripción de distintos tipos de pobreza y algunas hipótesis sobre los factores de los cuales dependen.

### I. Pobreza crónica: por LP-NBI

Un 57.5% de los pobres del Perú se encuentra en esta categoría, y de ellos, casi el 80% son habitantes de las áreas rurales. Esta es, pues, la clase de pobreza más generalizada y típica del país y también la más severa. Como se ha anotado anteriormente, dentro de ella se distinguen dos estratos:

#### I.A. Indigencia crónica (pobreza extrema).

Se trata de un grupo que, además de carecer de los medios para acceder a una ingesta mínima, acumula privaciones para la satisfacción de otras de sus necesidades esenciales. Los altos valores que tiene en todos los indicadores de NBI y en la presencia simultánea de dos o más de ellos (miseria), indican que existe una concurrencia entre las diferentes carencias (Cuadro 5). Y, también, que la superación de alguna de ellas aumenta la probabilidad de dejar la pobreza.

Gráfico No. 2

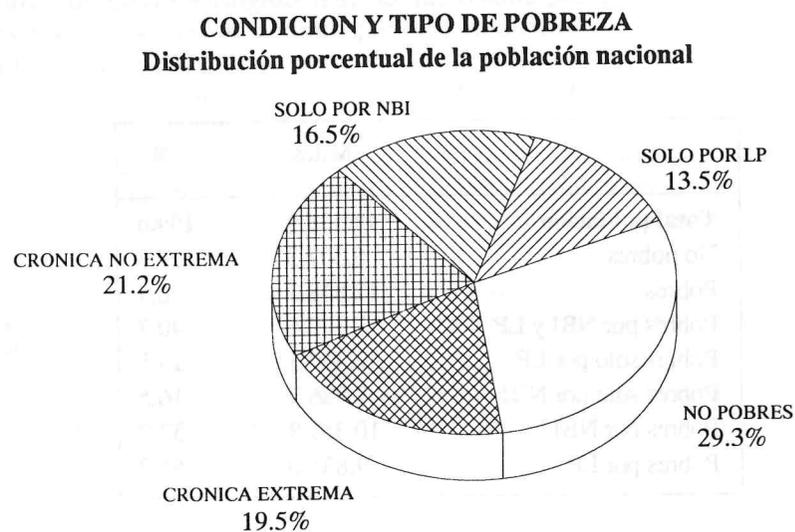


Gráfico No. 3

**CONDICION Y TIPO DE POBREZA**  
Distribución porcentual de la población urbana

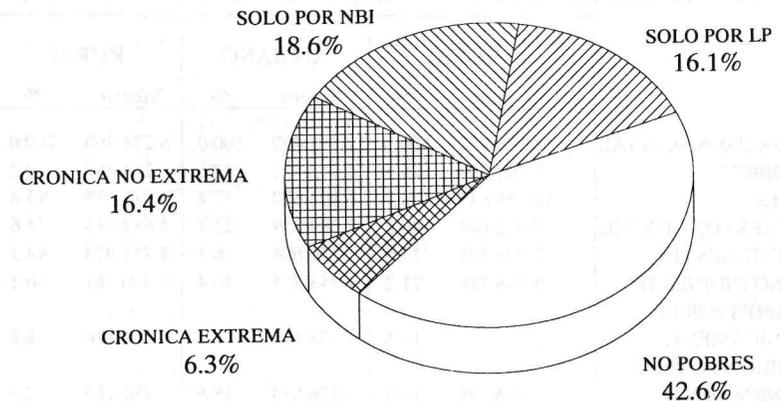
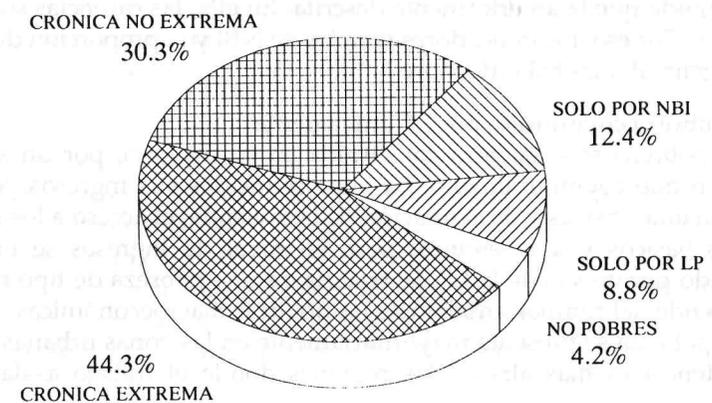


Gráfico No. 4

**CONDICION Y TIPO DE POBREZA**  
Distribución porcentual de la población rural



Cuadro No. 1

**POBLACION POR AREA URBANA Y RURAL SEGUN TIPOS  
DE POBREZA OBTENIDOS DE LA APLICACION DE  
LOS METODOS DE LINEA DE POBREZA (LP)  
Y NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS (NBI) - 1986**

	TOTAL		URBANO		RURAL	
	Número	%	Número	%	Número	%
POBLACION NACIONAL	18.125.952	100.0	11.847.492	100.0	6.278.460	100.0
NO POBRES	5.307.309	29.3	5.042.822	42.6	264.487	4.2
POBRES	12.818.643	70.7	6.804.670	57.4	6.013.973	95.8
I. POBRES POR LP Y NBI	7.372.644	40.7	2.689.959	22.7	4.682.685	74.6
I.A. INDIGENTES	3.528.528	19.5	746.604	6.3	2.781.924	44.3
I.B. NO INDIGENTES	3.844.116	21.2	1.943.355	16.4	1.900.761	30.3
II. POBRES POR LP UNICAMENTE	2.459.297	13.5	1.908.177	16.1	551.120	8.8
III. POBRES POR NBI UNICAMENTE	2.986.702	16.5	2.206.534	18.6	780.168	12.4

Fuente: Tabulaciones especiales, ENNIV, 1985 - 1986. INE.  
Elaboración y Ajuste: Proyecto RLA/86/004/INPPNUD.

Esta pobreza "extrema" está asociada a hogares de mayor tamaño (Cuadros 4 y 6), a las áreas rurales y a las regiones de la Sierra y la Selva (Cuadros 2 y 3).

Las características de este sector de los pobres exigen un tratamiento preferencial e integral.

**I-B No - indigencia crónica**

Constituye este subtipo un estrato que padece pobreza estructural, pero menos aguda que la anteriormente descrita. En ella, las carencias son menos integrales. Por eso, los indicadores simples de NBI y la proporción de miseria son, en general, más bajos (Cuadro N°5).

**II. Pobreza coyuntural: por LP únicamente**

Esta pobreza se encuentra constituida en su mayoría, por un sector de población que coyunturalmente ha visto reducidos sus ingresos. Mantiene las condiciones físicas y de ocupación de la vivienda, el acceso a los servicios públicos básicos y a la escuela, pero su nivel de ingresos se encuentra retrotraído por debajo de la LP. Se trataría de una pobreza de tipo reciente<sup>7</sup>, que depende del comportamiento de las políticas macroeconómicas.

Esta pobreza se presenta mayoritariamente en las zonas urbanas (77.6%). Su incidencia es más alta en las regiones donde el trabajo asalariado es

<sup>7</sup> Kaztman, R. o. c.

predominante, el fenómeno del desempleo tiene mayor gravedad, y la calidad de las viviendas y la cobertura de los servicios son mejores. Es el caso de la Sierra, donde a pesar del gran peso de la pobreza crónica, una mejor infraestructura habitacional y sanitaria permite que la pobreza por ingresos se manifieste especialmente en las zonas urbanas (16%, Cuadro 3).

En la Selva, por el contrario, es prácticamente inexistente (2.7%). El escaso desarrollo de la infraestructura de servicios y la precariedad de las viviendas, impiden su surgimiento.

**III. Pobreza por NBI únicamente**

Dentro de este grupo es posible diferenciar dos sectores, con rasgos particulares, según se ubiquen en la zona urbana o en la rural:

**III.A. Urbana: transitoria.**

En las ciudades, la pobreza por NBI únicamente, posee características que la asocian, de una parte con estrategias de sobrevivencia ante ciertos efectos de una fase recesiva, y de otra, con algunas etapas del ciclo de vida de las familias.

Se destaca como un rasgo diferenciador de este tipo de pobreza el que exhiba el mayor nivel de inasistencia escolar 43.3% (Cuadro N°5). El indicador de hacinamiento, por su parte, tiene un valor relativamente alto dentro del grupo, 46.7% (Cuadro N°5) que es sin embargo, considerablemente inferior al que se presenta en la pobreza crónica. Si se considera que es precisamente la inasistencia escolar el indicador que en el medio urbano tuvo un incremento mayor entre 1981 y 1986, no se trataría de hogares donde persistan actitudes y hábitos psicosociales que perpetúan la pobreza. Por el contrario, podría corresponder a un grupo que creció entre los años mencionados y que adoptó, ante los efectos de la recesión, determinados comportamientos con el fin de disminuir los gastos (escolares o de alquiler de vivienda), o incrementar los ingresos (trabajo infantil, subarriendo del espacio habitacional).

De otra parte, las características de tamaño de los hogares del grupo - (menor en promedio, que el de otros tipos de pobres)- (Cuadro N°6), y la presencia frecuente de niños en edad escolar, sugieren que una parte significativa de estas familias pasa por un periodo inicial de conformación. Tales rasgos expresan situaciones carenciales provocadas por la falta de una "acumulación" en los satisfactores de NBI. A esto se debe que el indicador de vivienda inadecuada alcance 20% en el grupo. Y también que en las zonas urbanas de la Costa y la Selva, (donde hay una mayor proporción de jefes de hogar jóvenes y migrantes de 15 y más años)<sup>8</sup>, la participación de este tipo de pobreza sea particularmente notable: aproximadamente el 40%.

<sup>8</sup> INE, Encuesta Nacional de Hogares Sobre Niveles de Vida (ENNIV). Análisis de Resultados. Lima, 1988.

Como la información de la encuesta está referida a un período en el cual se presenta un alza momentánea en el ingreso promedio de los hogares, el perfil que se insinúa para este grupo es el de una pobreza transitoria o inestable. Si se mantienen o elevan los niveles de ingreso, es ésta una etapa provisional para salir de la pobreza. En el caso en que se vean disminuídos, es un paso a la pobreza crónica.

A título de hipótesis se plantea que esa pobreza transitoria está compuesta, de una parte, por aquellos hogares que adoptaron formas precarias de vida para enfrentar una situación previa de ingresos insuficientes, y que, al verlos aumentados, mantienen momentáneamente algunas de sus condiciones anteriores.

En segundo lugar, por los hogares de formación reciente que no han completado su dotación básica y que asumen una carga adicional cuando sus hijos se encuentran en edad prelaboral.

En tercer lugar, por un sector, que sería residual en el grupo, afectado únicamente por limitaciones en la cobertura de servicios educativos, agua, electricidad y desagüe. Esta pobreza, que es la menos aguda entre los tipos considerados, depende en parte, de las políticas sociales, pero su superación podría lograrse, en forma primordial, a través de políticas de ingresos y empleo. Al respecto tiene, sin embargo, diferencias con la pobreza por ingresos únicamente. Este tipo de pobreza disminuye inmediatamente ante un incremento de los ingresos. Aquélla, por el contrario, requiere de un tiempo para transformarse en no pobreza. Su superación supone que los ingresos se sostengan en cierto nivel, y además, que los programas sociales básicos se mantengan con un peso determinante.

#### *III.B. Rural: por marginamiento en los servicios*

La pobreza rural por NBI únicamente, no se manifiesta con los mismos rasgos que la urbana. Sólo coincide con ella en que las familias que la componen tienen un tamaño menor que el de otros tipos. Los indicadores de NBI son, en general, de menor nivel que los de la pobreza crónica, y en especial los de hacinamiento y "miseria". Es la falta de servicios el indicador con un peso más grande. Tres cuartas partes de los pobres de este tipo, carecen de agua potable, desagüe y energía eléctrica. En tal sentido, su existencia está asociada con el marginamiento de las zonas rurales frente a la infraestructura de servicios básicos, y es concomitante con el atraso del campo. La distinción de este grupo hace posible, sin embargo, considerar un sector pobre de la población rural, que tiene un nivel de vida un poco más alto que los restantes. Para trascender esta pobreza, a diferencia de la urbana, no sería suficiente con lograr ingresos de cierta escala. Se requerirían igualmente programas de mejoramiento de vivienda, saneamiento y educación.

2.3. El grupo de no pobres, por cualquiera de las técnicas de medición, constituye un sector minoritario que abarca menos de una tercera parte de la

población (29.3%). En su mayor parte se encuentra ubicado en las zonas urbanas (95%), y en éstas, Lima Metropolitana (47.2%). Al carácter ciudadano de este sector, se añade como rasgo distintivo, el tamaño sistemáticamente más bajo de los hogares que lo conforman. La no pobreza se presenta, pues, asociada directamente a los niveles de urbanización, e inversamente a los de fecundidad.

### **3. POBREZA SEGUN NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS (NBI), AL AÑO 1981**

#### **3.1 Consideraciones Generales**

De acuerdo con el enfoque cuyos resultados han sido expuestos anteriormente, la metodología de NBI deja de captar cerca de un 20% de los pobres a nivel nacional y, respectivamente, un 28% y un 9% de los pobres en las zonas urbana, y rural. Las cifras que se comentan en ésta y las siguientes secciones, no captan pues a los pobres coyunturales (por LP únicamente). Sin embargo, dan una idea estructural de la distribución espacial de la pobreza, y de sus tendencias de evolución entre 1981 y 1986. Para facilitar la exposición se denomina como "pobres" a los hogares y personas cubiertos por los indicadores de NBI, haciendo abstracción de que en estricto sentido, sólo son la parte mayoritaria de los pobres.

#### **3.2 Nacional**

En el Perú, según información proveniente del Censo de 1981, de una población estudiada de 16'936.156 habitantes, 9'403.964 se encontraban con necesidades básicas insatisfechas, de los cuales 4'616.560 estaban en situación de miseria o pobreza extrema. Esto significa que sólo el 44.47% de la población se podía considerar no pobre o con NBS, y el 55.53% restante con NBI. En este último grupo, el 27.26% de la población total, vivía en condiciones de miseria (Cuadro N° 7).

En este mismo año, la población en estudio estaba agrupada en 3'428.459 hogares, de los cuales el 51.18% no satisfacía al menos una de las necesidades básicas seleccionadas, y el 22.75% se encontraba en situación de miseria (Cuadro N° 8).

En concordancia con lo anotado para 1986, en el Cuadro No.7, se observa que la brecha de la pobreza es mucho mayor en el ámbito rural que en el urbano. Así, mientras en éste los pobres son el 38.57% de la población total, en aquél la pobreza alcanza al 87.2%, casi ocho veces más que la correspondiente población no pobre o con NBS. En esta misma tendencia, el porcentaje de la población rural en miseria era mayor que el de su contraparte urbana en condición similar.

Por otro lado, una explicación adicional del mayor grado de pobreza rural, está en que cada uno de los cinco indicadores de NBI utilizados en el

Cuadro Nº 2

**POBLACION POR REGIONES  
SEGUN TIPOS DE POBREZA  
OBTENIDOS DE LA APLICACION DE LOS METODOS DE LINEA DE  
POBREZA (LP) Y DE NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS (NBI)  
1986**

	COSTA		SIERRA		SELVA		LIMA METROPO-LITANA	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
TOTAL	3.798.007	100.0	7.012.225	100.0	2.096.453	100.0	5.219.267	100.0
NO POBRES	1.295.513	34.1	1.195.540	17.0	309.439	14.8	2.506.817	48.0
POBRES	2.502.494	65.9	5.816.685	83.0	1.787.014	85.2	2.712.450	52.0
I. Pobres por LP y NBI	1.072.715	28.2	4.050.840	57.8	1.226.787	58.5	1.022.302	19.6
I.A. Indigentes	440.881	11.6	2.264.948	32.3	644.883	30.8	177.816	3.4
I.B. No indigentes	631.834	16.6	1.785.892	25.5	581.904	27.7	844.486	16.2
II. Pobres por LP únicamente	606.161	16.0	831.347	11.9	57.476	2.7	964.313	18.5
III. Pobres por NBI únicam.	823.618	21.7	934.498	13.3	502.751	24.0	725.835	13.9

Fuente: Tabulaciones especiales, ENNV, 1985 1986. INE.  
Elaboración y Ajuste: Proyecto RLA/86/004/INPPNUD.

presente estudio exhiben en ese sector un mayor nivel de insatisfacción, tanto a nivel de población como de hogares (Cuadros Nº 9 y 10).

De acuerdo con el peso que se representan los hogares y personas en cada uno de los indicadores, la mayor incidencia se observa en la presencia de hacinamiento crítico y la falta de servicios básicos en la vivienda.

En el área rural las necesidades básicas insatisfechas más dominantes se expresan en la falta de agua, desagüe y energía eléctrica (67.03% de su población). En la urbana fue el hacinamiento crítico la carencia con mayor nivel (25.61% de su población). (Cuadro Nº 9).

La dispersión de la población y la existencia de centros poblados de pequeña dimensión explican las dificultades para proporcionar servicios adecuados y suficientes a las viviendas de las áreas rurales. Por otro lado, el alto grado de concentración de la población, la falta de viviendas y el deterioro de los ingresos, determinan el alto grado de hacinamiento presentado en las áreas urbanas. Sin embargo, debe notarse que, en términos relativos, el grado de hacinamiento es mayor en las áreas rurales (42.27% de la población) que en las urbanas. Esto indicaría que también en el medio

rural el déficit de viviendas es tan importante como en el urbano, y que la familia extendida podría mantener un mayor vigor en el campo que en la ciudad.

Este último factor contribuye, junto con los bajos niveles educativos del campo, a explicar la alta dependencia económica que soportan los pobladores rurales (28.68%). En las áreas urbanas ese indicador alcanza mucho menor nivel (8.52%).

Así mismo, el ámbito rural no sólo presenta mayores deficiencias en torno a la cobertura de los servicios básicos de la vivienda, sino también mayor precariedad en la construcción de las mismas (25.18% de la población posee viviendas con materiales inadecuados). En el área urbana este indicador se presenta en una menor proporción de su población (6.61%).

También la asistencia escolar de los niños entre 6 y 12 años, muestra una mayor deficiencia en las áreas rurales (23.78% de la población) que en las urbanas. En estas últimas, el indicador es de 8.16%, el cual se explica por una mejor dotación de los servicios educativos y por una menor extensión del trabajo infantil.

### 3.3. Regional

A partir de 1988, el país ha iniciado un proceso de regionalización político-administrativa, en el cual se crean doce Gobiernos Regionales (Amazonas, Andrés A. Cáceres, Arequipa, Chavín, Grau, Inca, Lima-Callao, Los Libertadores-Wari, Moquegua-Tacna-Puno, Nor-Oriental del Marañón, San Martín-La Libertad y Ucayali)<sup>9</sup>.

Según esa clasificación, la región con mayor proporción de población con NBI era la de Amazonas (81.24%), en tanto que Lima-Callao presentaba la mejor situación (33.92%).

Por encima del promedio nacional de población con NBI (55.53%), se encuentran nueve regiones y solamente tres se ubicaban por debajo del mismo (ver Cuadro Nº 11).

Igualmente, la localización de la miseria corresponde a la situación arriba descrita: la Región Amazonas tenía el 54.41% de su población en miseria, y Lima-Callao sólo el 7.44%, para un promedio nacional del 27.26%.

En cuanto a las carencias principales, la situación de las regiones varía

<sup>9</sup> Básicamente los departamentos comprendidos en las Regiones políticoadministrativas son: R. Amazonas (Departamento de Loreto); R. Andrés A. Cáceres (Departamentos de Junín, Huánuco y Pasco); R. Arequipa (Departamento de Arequipa); R. Chavín (Departamento de Ancash); R. Grau (Departamentos de Piura y Tumbes); R. Inca (Departamentos de Apurímac, Cuzco, y Madre de Dios); R. Los Libertadores-Wari (Departamentos de Ayacucho, Ica y Huancavelica); R. Lima-Callao, (en principio Departamento de Lima, Prov. Constitucional del Callao); R. Moquegua-Tacna-Puno (Departamentos de Moquegua, Tacna y Puno); R. Nor Oriental del Marañón (Departamentos de Amazonas, Cajamarca y Lambayeque); R. San Martín-La Libertad (Departamentos. San Martín y la Libertad); R. Ucayali (Departamento de Ucayali).

ligeramente según el tipo de indicador de que se trate; mientras las más afectadas resultan ser las Regiones de Amazonas y Nor Oriental del Marañón, Lima-Callao tenía la mejor situación relativa.

En el mismo Cuadro Nº 11 se observa que la Región Grau tenía la mayor proporción de viviendas inadecuadas (26.45%), casi el doble del promedio nacional (13.08%); seguida por Amazonas y la Nor Oriental del Marañón. En cuanto a la carencia de servicios básicos en la vivienda, la Región Inca presentaba el mayor porcentaje de población afectada (61.17%), dos veces más que el promedio nacional (28.21%); seguida por las Regiones de Los Libertadores-Wari y Amazonas. Esta última región exhibía el mayor índice de hacinamiento crítico (55.69%), junto con Ucayali y la Nor Oriental del Marañón.

La falta de escolaridad presentaba sus niveles más altos en la Región Los Libertadores-Wari (22.87%) y en las Regiones Nor Oriental del Marañón y Chavín; en tanto que la población con los más altos niveles de dependencia económica muestra su mayor valor relativo en la Regiones Inca (25.14%), Nor Oriental del Marañón y Los Libertadores-Wari.

La situación descrita refleja la postergación que históricamente ha sufrido el interior del país y su relativa marginalidad, entre otros aspectos, del desarrollo industrial "moderno", cuyo crecimiento, en gran medida se debe a actividades primarias como la agraria, la forestal y la minera, que constituyen las principales ramas productivas del interior del país. Pese a esto la industria peruana se concentra fundamentalmente en Lima-Callao.

Así mismo, estos resultados se relacionan directamente con la distribución de la inversión pública concentrada mayormente en las principales ciudades de la Costa y particularmente en Lima-Callao, mientras que, por ejemplo, la inversión pública per cápita en la Sierra fue inferior en un 25% al promedio nacional entre los años 1968 y 1980<sup>10</sup>.

### 3.4. Departamental

A nivel departamental se presentaban situaciones bastante desiguales, en cuanto al promedio de población con NBI.

En efecto, de acuerdo a los Cuadros Nº12 y 13, de los 25 departamentos existentes en el año censal de 1981 (incluyendo la Provincia Constitucional del Callao), 16 presentaban niveles superiores al promedio nacional; y 10 de ellos alcanzaban porcentajes superiores al 70% (Cuzco, San Martín, Madre de Dios, Huanuco, Loreto, Ayacucho, Cajamarca, Amazonas, Huancavelica y Apurímac); 7 departamentos están en el rango entre 55.1% y 70% (Puno, Junín, Tumbes, Ancash, Pasco, Piura y Ucayali), 4 departamentos están entre el 40.1% y el 55% (Lambayeque, Moquegua, Arequipa y La Libertad), y 4 con

10 Ana Chang, *et.al.*, en Estrategias para el desarrollo de la Sierra, Universidad Nacional Agraria la Molina y Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas (1986).

Cuadro Nº 3

### POBLACION POR REGIONES Y AREAS URBANA Y RURAL Según tipos de pobreza obtenidos de la aplicación de los métodos de líneas de pobreza (LP) y necesidades básicas insatisfechas (NBI) 1986

	COSTA		SIERRA		SELVA		LIMA	
	URBANO NUMERO	RURAL NUMERO	URBANO NUMERO	RURAL NUMERO	URBANO NUMERO	RURAL NUMERO	URBANO NUMERO	RURAL NUMERO
TOTAL	3.041.238	756.769	2.648.670	4.363.555	938.317	1.158.136	5.219.267	100.0
NO POBRES	1.218.102	77.411	1.027.198	168.342	290.705	18.734	2.506.817	48.0
POBRES	1.823.136	679.358	1.621.472	4.195.213	647.612	1.139.402	2.712.450	52.0
I.POBRES POR LP Y NBI	635.063	209	715.891	3.334.949	316.703	910.084	1.022.302	19.6
I.A. INDIGENTES	191.256	6.3	278.066	1.986.882	99.466	545.417	177.816	3.4
I.B. NO INDIGENTES	443.807	14.6	437.825	1.348.067	217.237	364.667	844.486	16.2
II.POBRES POR LP	462.755	15.2	428.820	402.527	52.289	5.187	964.313	18.5
III.POBRES POR NBI	725.318	23.8	476.761	457.737	278.620	224.131	725.835	13.9
UNICAMENTE								

Fuente: Tabulaciones especiales, ENNIV, 1985 - 1986, INE.  
Elaboración y Ajuste: Proyecto RLA/86/004/INPPNUD.

Cuadro N° 4

**HOGARES POR AREA URBANA Y RURAL**  
Según tipos de pobreza obtenidos de la aplicación de los métodos de línea de pobreza (LP) y necesidades básicas insatisfechas (NBI) - 1986

	TOTAL		URBANO		RURAL	
	Número	%	Número	%	Número	%
TOTAL	3.390.359	100.0	2.225.126	100.0	1.165.233	100.0
NO POBRES	1.141.095	33.7	1.099.952	49.4	41.143	3.5
POBRES	2.249.264	66.3	1.125.174	50.6	1.124.090	96.5
I. POBRES POR LP Y NBI	1.208.792	35.6	391.914	17.6	816.878	70.1
I.A. INDIGENTES	566.931	16.7	109.923	4.9	457.008	39.2
I.B. NO INDIGENTES	641.861	18.9	281.991	12.7	359.870	30.9
II. POBRES POR LP UNICAMENTE	476.405	14.1	336.945	15.1	139.460	12.0
III. POBRES POR NBI UNICAMENTE	564.067	16.6	396.315	17.8	167.752	14.4
HOGARES POR DEBAJO DE LP	1.685.197	49.7	728.859	32.8	956.338	82.1
HOGARES CON NBI	1.772.859	52.3	788.229	35.4	984.630	84.5

Fuente: Tabulaciones especiales, ENNV, 1985 1986. INE.  
Elaboración y Ajuste: Proyecto RLA/86/004/INPPNUD.

menos del 40% de su población en pobreza (Callao, Lima, Ica y Tacna). Estos rangos han permitido agrupar a los departamentos en cuatro estratos según su población con NBI. (Ver: Gráfico N° 5 y Mapa).

Esta desigual situación departamental en términos de satisfacción de necesidades básicas, refleja la importancia asignada por las diferentes fuerzas económicas y políticas a la región costera, que permitió a su población disfrutar, en general, de niveles de bienestar superiores a los percibidos por las poblaciones serranas y selváticas. En la Costa se ubican los cuatro departamentos con menor incidencia de pobreza. Entre éstos, Lima y Callao, presentan los niveles más bajos de NBI, a pesar de sus ya conocidas restricciones de servicios, por el veloz crecimiento poblacional de las últimas décadas.

En término de volúmenes de población en pobreza, en el Cuadro N°14 se observa que el departamento con mayor cantidad de población con NBI fue Lima, 17.1% del total nacional, seguido de Cajamarca (9.2%), Piura (8.2%), Cuzco (6.4%), Ancash (5.5%) y Junín (5.2%). En estos seis departamentos se concentraba más del 50% de la población nacional con NBI. En los otros diecinueve departamentos se encuentra la mitad restante. Los departamentos

Cuadro N° 5

**INCIDENCIA DE LOS INDICADORES DE NBI EN LOS POBRES POR LP Y NBI Y EN LOS POBRES POR NBI UNICAMENTE**  
Según Area Urbana y Rural - 1986

	I. POBRES POR LP Y NBI			III. POBRES POR NBI UNICAMENTE
	Total	I.A. Indigentes	I.B. Indigentes	
TOTAL:				
VIVIENDAS INADECUADAS SIN SERVICIOS	20.3	19.0	21.5	19.7
HACINAMIENTO CRITICO	54.5	65.7	44.2	27.7
ASISTENCIA ESCOLAR	66.1	69.3	63.2	45.4
ALTA DEPENDENCIA	26.9	28.9	25.0	37.0
EN MISERIA:	14.2	19.3	9.6	8.2
URBANO:	56.4	67.4	46.3	28.9
VIVIENDAS INADECUADAS SIN SERVICIOS	22.6	22.4	22.7	20.0
HACINAMIENTO CRITICO	15.9	18.1	15.1	12.7
ASISTENCIA ESCOLAR	68.1	71.3	66.8	46.7
ALTA DEPENDENCIA	34.1	41.8	31.1	43.3
EN MISERIA:	11.4	18.3	8.8	6.4
RURAL:	39.0	54.4	33.1	23.8
VIVIENDA INADECUADA SIN SERVICIOS	18.8	17.9	20.0	18.8
HACINAMIENTO CRITICO	79.4	79.9	78.7	74.2
ASISTENCIA ESCOLAR	64.8	68.7	58.9	41.3
ALTA DEPENDENCIA	22.2	25.1	17.8	17.6
EN MISERIA:	16.0	19.6	10.5	13.8
EN MISERIA:	67.6	71.3	61.9	44.8

Fuente: Tabulaciones especiales, ENNV, 1985 1986. INE.  
Elaboración y Ajuste: Proyecto RLA/86/004/INPPNUD.

Cuadro Nº 6

**PROMEDIOS DE PERSONAS POR HOGAR,  
DE DISTINTOS TIPOS DE POBRES**  
De acuerdo a la metodología cruzada de LP y NBI,  
Según Area Urbana, Rural y Regiones - 1986

	No Pobres	Total Pobres	I. Pobres por LP y NBI			II. Pobres por LP únicamente	III-Pobres por NBI únicamente
			Total	I.A. Indigen-tes	I.B. No Indigen-tes		
TOTAL	4.6	5.8	6.1	6.2	6.0	5.4	5.3
URBANO	4.6	6.1	6.9	6.8	6.9	5.7	5.6
RURAL	4.2	5.5	5.7	6.1	5.3	4.7	4.7
COSTA	5.0	6.3	6.9	7.5	6.6	6.1	5.7
SIERRA	4.5	5.3	5.6	5.8	5.4	4.6	4.9
SELVA	4.3	5.9	6.5	7.1	6.0	5.2	4.9
LIMA METRO-POLITANA	4.4	6.2	7.1	7.0	7.2	5.9	5.7

Fuente: Tabulaciones especiales, ENNIV, 1985-1986. INE.  
Elaboración y Ajuste: Proyecto RLA/86/004/INPPNUD.

Cuadro Nº 7

**POBLACION CON NECESIDADES BASICAS SATISFECHAS,  
INSATISFECHAS Y EN MISERIA**  
Según Area Urbana y Rural - 1981

	Población Total	Población de Estudio	POBLACION:--					
			Con NBS		Con NBI		En miseria	
			Número	%	Número	%	Número	%
TOTAL NACIONAL	17001183	16936156	7532192	44.47	9403964	55.53	4616560	27.26
URBANA	11087626	11031506	6776742	61.43	4254764	38.57	1231293	11.16
RURAL	5913557	5904650	755450	12.79	5149200	87.21	3385267	57.33

FUENTE: INE, VIII Censo de Población y III de Vivienda, 1981  
Elaboración: Proyecto RLA/86/004/INP-PNUD

Cuadro Nº 8

**HOGARES CON NECESIDADES BASICAS SATISFECHAS,  
INSATISFECHAS Y EN MISERIA**  
Según Areas Urbana Y Rural - 1981

	TOTAL DE HOGARES	HOGARES:					
		Con NBS		Con NBI		En miseria	
		Número	%	Número	%	Número	%
NACIONAL	3428459	1673918	48.82	1754541	51.18	780100	22.75
URBANA	2190580	1470530	67.13	720050	32.87	195557	8.93
RURAL	1237879	203388	16.43	1034491	83.57	584543	47.22

FUENTE: INE, Censo de Población y III de Vivienda, 1981  
Elaboración: Proyecto RLA/86/004/INP-PNUD

Cuadro Nº 9

**POBLACION POR INDICADORES DE NECESIDADES BASICAS**  
Según Area Urbana y Rural - 1981

	POBLACION EN VIVIENDAS				
	Inade-cuadas	Sin Servicios	Con hacina-miento crítico	Con niños que no asisten a escuela	Con alta depen-dencia económica
TOTAL NACIONAL	13.08	28.21	31.42	13.61	15.55
URBANA	6.61	7.43	25.61	8.16	8.52
RURAL	25.18	67.03	42.27	23.78	28.68

FUENTE: INE, VIII Censo de Población y III de Vivienda, 1981  
Elaboración: Proyecto RLA/86/004/INP-PNUD.

### HOGARES POR INDICADORES DE NECESIDADES BASICAS Según Areas Urbana y Rural - 1981

	Inade- cuadas	% DE HOGARES EN VIVIENDAS:			
		Sin servi- cios	Con hacina- miento crítico	Con niños que no asisten a escuela	Con alta depen- dencia económica
NACIONAL	13.59	29.76	23.20	9.99	13.58
URBANA	6.90	8.54	19.26	5.68	7.64
RURAL	25.41	67.32	30.19	17.63	24.07

FUENTE: INE, Censo de Población y III de Vivienda, 1981.  
Elaboración: Proyecto RLA/86/004/INP-PNUD.

cuya población con NBI respecto a la nacional en esta misma situación no alcanzaba el 1% fueron Tumbes (0.7%), Tacna (0.6%), Moquegua (0.5%) y Madre de Dios (0.3%).

En referencia a las carencias concretas de la población a nivel departamental (Cuadro N° 12), las viviendas inadecuadas afectan mayormente a la población de San Martín (49.55%) y Amazonas (44.45%); la falta de dotación de servicios básicos de la vivienda presentó sus niveles relativos más altos en los departamentos de Apurímac (74.19%) y Huancavelica (68.85%); Loreto y Cajamarca muestran los valores mayores en hacinamiento crítico (55.45% y 53.34% respectivamente); en baja escolaridad Ayacucho (31.06%) y Cajamarca (28.32%) cuentan con la mayor proporción de población afectada; y, por último, Apurímac y Huancavelica son los que exhiben mayores valores en población con alta dependencia económica (33.55% y 29.42%, respectivamente).

#### 3.5. Provincial

En el nivel provincial, es más evidente la heterogeneidad de la pobreza. Loreto ubicada en el Departamento de su mismo nombre, es la provincia con mayor grado de pobreza en el país: 96.88% de su población total tiene NBI, cifra mayor a la de Apurímac, que con el 85.82% aparece como el departamento más pobre. La desigualdad es más acentuada en tanto se reduce la unidad de análisis, desde el nivel departamental al provincial.

Esta situación de carencias casi totales en términos de NBI contrasta con la de otras provincias que presentan poblaciones con un grado relativamente elevado de bienestar. Tal es el caso de Nazca, que se sitúa en el otro extremo

de los niveles de satisfacción de las necesidades básicas, donde la población con NBI sólo llega al 27.55%. Esta posición se explica, al menos parcialmente, por la presencia de un enclave minero.

En el Anexo Estadístico Cuadro N° 1 se puede apreciar que de las 153 provincias registradas en el Censo 1981, 12 (8 de Lima y 4 de Selva Baja) tienen más del 90% de su población con NBI. Si se aumenta el rango para incluir a provincias con porcentajes superiores al 80% de población con NBI, el número de éstas aumenta a 68 y, si se considera desde el 70% se incrementan hasta llegar a 97.

Por el contrario, 15 provincias (12 de la costa y sólo 3 de la sierra), presentaban proporciones menores al 40% de población con NBI. Cabe señalar que esas tres provincias serranas son Arequipa, Cuzco y San Ramón, cuyas capitales constituyen importantes centros de desarrollo industrial, turístico y comercial.

#### 3.6. Grandes Ciudades

El 38.6% de la población urbana nacional estaba, hacia 1981, en situación de pobreza. En cifras absolutas, alrededor de 4 millones 250 mil habitantes urbanos no satisfacían al menos una de las necesidades consideradas como básicas en este estudio. El hecho de que el Censo 1981 muestre que, cerca del 55% de esta población reside en las once ciudades de mayor tamaño demográfico del país (100.000 o más habitantes, en 1981), justifica un análisis adicional al interior de éstas.

Solamente cuatro de ellas (Lima, Trujillo, Chiclayo y Chimbote) se encuentran en mejor situación que el promedio. Se destaca la ciudad de Trujillo, que presenta los menores niveles tanto de pobreza como de miseria (Cuadro N° 15).

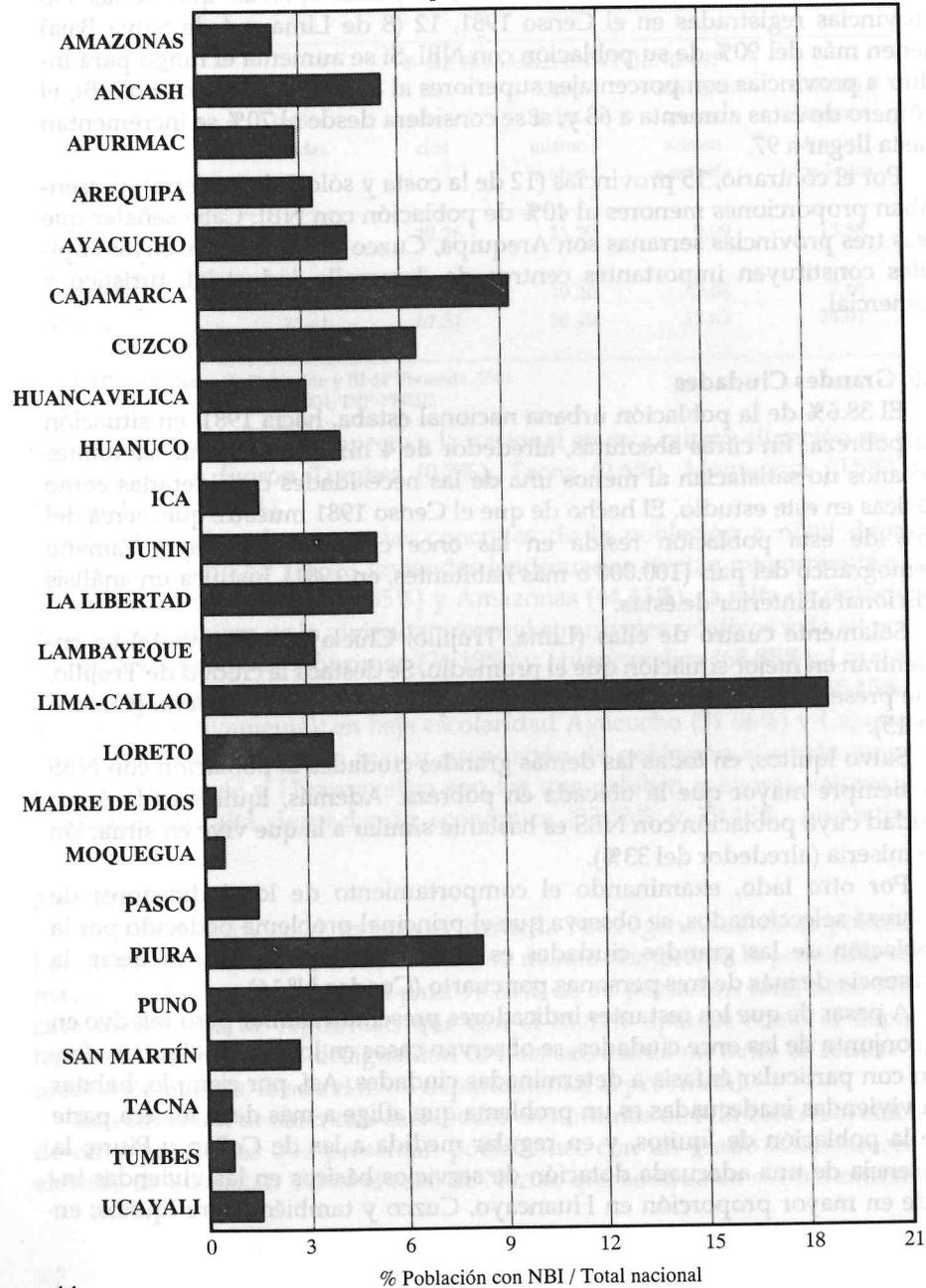
Salvo Iquitos, en todas las demás grandes ciudades la población con NBS es siempre mayor que la ubicada en pobreza. Además, Iquitos es la única ciudad cuya población con NBS es bastante similar a la que vive en situación de miseria (alrededor del 33%).

Por otro lado, examinando el comportamiento de los indicadores de pobreza seleccionados, se observa que el principal problema padecido por la población de las grandes ciudades es el hacinamiento crítico, es decir, la presencia de más de tres personas por cuarto (Cuadro N° 16).

A pesar de que los restantes indicadores presentan similar peso relativo en el conjunto de las once ciudades, se observan casos en los cuales algunos afectan con particular énfasis a determinadas ciudades. Así, por ejemplo, habitar en viviendas inadecuadas es un problema que aflige a más de la tercera parte de la población de Iquitos, y en regular medida a las de Callao y Piura; la ausencia de una adecuada dotación de servicios básicos en las viviendas incide en mayor proporción en Huancayo, Cuzco y también sobre Iquitos; en

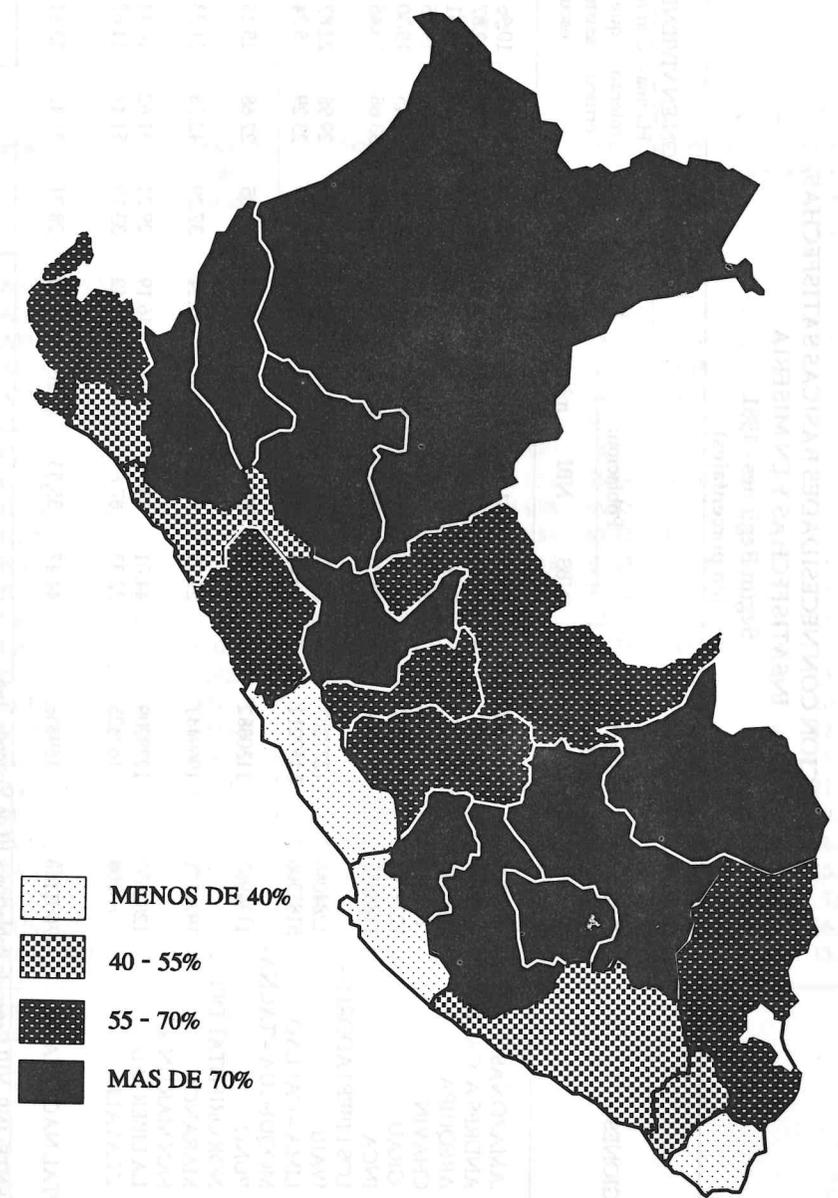
Gráfico No. 5

**DISTRIBUCION DE LA POBLACION CON NBI,  
en los Departamentos**



Mapa No. 1

**REPUBLICA DEL PERU  
PORCENTAJE DE POBLACION CON NECESIDADES BASICAS  
INSATISFECHAS, por Departamentos - 1981**



**POBLACION CON NECESIDADES BASICAS SATISFECHAS,  
INSATISFECHAS Y EN MISERIA  
Según Regiones - 1981  
(en porcentajes)**

REGIONES	Población Total	Población de estudio	Población:		POBLACION EN VIVIENDAS:			Alta depen- que no asisten a escuela económica	
			NBS	NBI	Inade- cuadas	Sin ser- vicio	Hacina- miento crítico		
1. AMAZONAS	482829	478965	18.76	81.24	54.41	45.54	55.69	10.96	20.20
2. ANDRES A. CACERES	1550143	1539757	33.78	66.22	34.34	47.25	29.98	22.87	22.26
3. AREQUIPA	706580	704853	54.16	45.84	18.93	17.62	27.18	8.61	10.56
4. CHAVIN	818289	816330	36.90	63.10	31.68	41.92	27.19	19.95	21.65
5. GRAU	1229704	1226542	32.17	67.83	39.89	34.31	34.45	15.30	21.84
6. INCA	1188857	1184304	23.31	76.69	42.92	61.17	33.68	15.48	25.14
7. LOS LIBERTADORES - WARI	1284086	1277237	32.12	67.88	38.10	47.25	29.98	22.87	22.26
8. LIMA - CALLAO	5185306	5167211	66.08	33.92	7.44	5.35	25.29	5.24	5.78
9. MOQUEGUA - TACNA - PUNO	1134953	1130882	48.06	51.94	21.39	21.05	22.68	15.15	14.44
10. NOR ORIENTAL DEL MARAÑON	1974571	1969441	29.71	70.29	43.97	37.29	42.78	21.73	22.55
11. SAN MARTIN - LA LIBERTAD	1282657	1278209	44.01	55.99	31.14	29.24	31.62	16.14	15.66
12. UCAYALI	163208	162425	32.33	67.67	37.22	33.19	51.48	11.67	12.85
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>17001183</b>	<b>169356</b>	<b>44.47</b>	<b>55.53</b>	<b>27.26</b>	<b>28.21</b>	<b>31.42</b>	<b>13.61</b>	<b>15.55</b>

FUENTE: INE, VIII Censo de Población y III de Vivienda, 1-81  
Elaboración: Proyecto RLA/86/004/INP-PNUD.

**POBLACION DEPARTAMENTAL CON NECESIDADES BASICAS  
SATISFECHAS, INSATISFECHAS Y EN MISERIA  
E INDICADORES SELECCIONADOS - 1981  
(en porcentajes)**

Departamentos	Población de estudio	Población:			POBLACION EN VIVIENDAS:				
		NBS	NBI	miseria	Inade- cuadas	Sin servi- cios	Haci- namien- to crí- tico	Con niños asisten a escuela económica	Alta depen- dencia económica
1 AMAZONAS	254317	17.59	82.41	59.00	44.45	50.07	49.93	21.55	22.88
2 ANCASH	816330	36.90	63.10	31.68	6.78	41.92	27.19	19.95	21.65
3 APURIMAC	322945	14.18	85.82	53.17	11.58	74.19	39.80	21.96	33.55
4 AREQUIPA	704853	54.16	45.84	18.93	13.74	17.62	27.18	8.61	10.56
5 AYACUCHO	502153	18.10	81.90	53.57	26.78	64.18	38.45	31.06	28.97
6 CAJAMARCA	1044383	17.52	82.48	56.88	23.53	50.51	53.34	28.32	26.88
7 CALLAO	442960	67.16	32.84	7.58	9.90	4.12	22.81	4.76	5.42
8 CUZCO	829416	27.03	72.97	38.72	13.53	56.84	30.80	13.26	22.35
9 HUANCAMELICA	344325	14.87	85.13	49.27	14.98	68.85	32.07	26.11	29.42
10 HUANUCO	482649	19.62	80.38	50.27	11.84	63.92	43.01	26.58	26.14
11 ICA	430759	62.27	37.73	11.13	8.18	10.23	18.44	10.75	8.73
12 JUNIN	846734	41.88	58.12	25.29	11.03	33.72	28.78	13.21	16.23
13 LA LIBERTAD	959199	51.45	48.55	22.63	5.10	22.50	25.32	15.59	15.66
14 LAMBAYEQUE	670741	53.27	46.73	18.18	8.87	11.88	23.62	11.54	15.70
15 LIMA	4724251	65.98	34.02	7.43	4.49	5.47	25.53	5.29	5.81
16 LORETO	441597	19.35	80.65	53.93	26.42	43.73	55.45	11.03	20.52
17 MADRE DE DIOS	31943	18.88	81.12	48.28	32.53	41.85	46.73	7.59	12.66
18 MOQUEGUA	100732	55.31	44.69	17.95	8.41	23.67	21.91	12.80	9.44
19 PASCO	210374	33.68	66.32	34.22	8.10	34.71	43.24	14.03	21.54
20 PIURA	1122795	31.62	68.38	40.51	25.87	35.62	34.93	16.01	22.29
21 PUNO	887187	44.88	55.12	23.32	15.69	22.42	22.43	16.92	16.06
22 SAN MARTIN	319010	21.62	78.38	56.72	49.55	49.52	50.55	17.81	15.65
23 TACNA	142963	62.72	37.28	11.84	6.08	10.71	24.77	5.79	7.93
24 TUMBES	103747	38.10	61.90	33.17	32.62	20.11	29.26	7.63	16.95
25 UCAYALI	199793	28.49	71.51	41.49	18.13	39.48	52.81	11.38	13.51

FUENTE: INE, VIII Censo de Población y III de Vivienda, 1981  
Elaboración: Proyecto RLA/86/004/INP-PNUD

Cuadro Nº 13

**DEPARTAMENTOS ORDENADOS POR PORCENTAJE DE POBLACION  
CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS - 1981**

Departamentos	Población de estudio	POBLACION:					
		NBS		NBI		Miseria	
		N.	%	N.	%	N.	%
1 APURIMAC	322945	45801	14.18	277144	85.82	171704	53.17
2 HUANCVELICA	344325	51192	14.87	293133	85.13	169665	49.27
3 CAJAMARCA	1044383	183011	17.52	861372	82.48	594016	56.88
4 AMAZONAS	254317	44747	17.59	209570	82.41	150035	59.00
5 AYACUCHO	502153	90871	18.10	411282	81.90	268985	53.57
6 MADRE DE DIOS	31943	6031	18.88	25912	81.12	15421	48.28
7 LORETO	441597	85451	19.35	356146	80.65	238140	53.93
8 HUANUCO	482649	94704	19.62	387945	80.38	242619	50.27
9 SAN MARTIN	319010	68972	21.62	250038	78.38	180955	56.72
10 CUZCO	829416	224209	27.03	605207	72.97	321175	38.72
11 UCAYALI	199793	56923	28.49	142870	71.51	82904	41.49
12 PIURA	1122795	354991	31.62	767804	68.38	454832	40.51
13 PASCO	210374	70854	33.68	139520	66.32	71992	34.22
14 ANCASH	816330	301245	36.90	515085	63.10	258602	31.68
15 TUMBES	103747	39530	38.10	64217	61.90	34409	33.17
16 JUNIN	846734	354642	41.88	492092	58.12	214144	25.29
17 PUNO	887187	398144	44.88	489043	55.12	206905	23.32
18 LA LIBERTAD	959199	493546	51.45	465653	48.55	217114	22.63
19 LAMBAYEQUE	670741	357317	53.27	313424	46.73	121943	18.18
20 AREQUIPA	704853	381771	54.16	323082	45.84	133407	18.93
21 MOQUEGUA	100732	55719	55.31	45013	44.69	18081	17.95
22 ICA	430759	268218	62.27	162541	37.73	47955	11.13
23 TACNA	142963	89660	62.72	53303	37.28	16924	11.84
24 LIMA	4724251	3117153	65.98	1607098	34.02	351047	7.43
25 CALLAO	442960	297490	67.16	145470	32.84	33586	7.58

FUENTE: INE, VIII Censo de Población y III de Vivienda, 1981  
Elaboración: Proyecto RLA/86/004/INP-PNUD

Cuadro Nº 14

**POBLACION DEPARTAMENTAL CON NECESIDADES BASICAS  
SATISFECHAS, INSATISFECHAS Y EN MISERIA - 1981  
(en porcentajes verticales)**

Departamentos	Población de estudio	POBLACION:		
		NBS	NBI	Miseria
TOTAL NACIONAL	100.0	100.0	100.0	100.0
1 AMAZONAS	1.5	0.6	2.2	3.2
2 ANCASH	4.8	4.0	5.5	5.6
3 APURIMAC	1.9	0.6	2.9	3.7
4 AREQUIPA	4.2	5.1	3.4	2.9
5 AYACUCHO	3.0	1.2	4.4	5.8
6 CAJAMARCA	6.2	2.4	9.2	12.9
7 CALLAO	2.6	3.9	1.5	0.7
8 CUZCO	4.9	3.0	6.4	7.0
9 HUANCVELICA	2.0	0.7	3.1	3.7
10 HUANUCO	2.8	1.3	4.1	5.3
11 ICA	2.5	3.6	1.7	1.0
12 JUNIN	5.0	4.7	5.2	4.6
13 LA LIBERTAD	5.7	6.6	5.0	4.7
14 LAMBAYEQUE	4.0	4.7	3.3	2.6
15 LIMA	27.9	41.4	17.1	7.6
16 LORETO	2.6	1.1	3.8	5.2
17 MADRE DE DIOS	0.2	0.1	0.3	0.3
18 MOQUEGUA	0.6	0.7	0.5	0.4
19 PASCO	1.2	0.9	1.5	1.6
20 PIURA	6.6	4.7	8.2	9.9
21 PUNO	5.2	5.3	5.2	4.5
22 SAN MARTIN	1.9	0.9	2.7	3.9
23 TACNA	0.8	1.2	0.6	0.4
24 TUMBES	0.6	0.5	0.7	0.7
25 UCAYALI	1.2	0.8	1.5	1.8

FUENTE: INE, VIII Censo de Población y III de Vivienda, 1981  
Elaboración: Proyecto RLA/86/004/INP-PNUD

tanto que es en Chiclayo donde se presenta la mayor proporción relativa de niños que no asisten a la escuela; Iquitos, Piura y Chiclayo son las que tienen más población en hogares con alta dependencia económica.

Como sucede con el país en su conjunto, dentro de las grandes ciudades, la población con NBI tampoco se distribuye homogéneamente, percibiéndose marcados contrastes en la incidencia de la pobreza a nivel de sus respectivos distritos. En el Anexo Estadístico Cuadro Nº 10, se pueden observar tales diferencias.

Las circunstancias de ser Lima-Callao el área metropolitana más importante del Perú y concentrar la mayor población en situación de pobreza, (1.5 millones), justifican un análisis somero acerca de la distribución y el grado de desigualdad de la pobreza en sus distritos:

Según el Anexo Estadístico, Cuadro Nº 10, de los 39 distritos existentes en Lima en 1981, 5 de ellos captaban casi el 50% del total de pobres: Villa María del Triunfo, San Juan de Lurigancho, Comas, San Martín de Porres y el Cercado. Cada uno de ellos supera la cifra de 100,000 personas con NBI y en conjunto suman 615 mil habitantes en esta situación.

En el caso del Callao, de las 153 mil personas con NBI, alrededor del 67% se ubicaba en el distrito del Cercado.

En cambio, si se considera a la población con NBI de cada distrito en relación al total de su población, se observa que los resultados difieren de los señalados anteriormente.

Así, por ejemplo, en la ciudad de Lima, la mayor proporción de población con NBI se encuentra en Santa Rosa, Santa María del Mar, Cieneguilla, Lurín y Villa María del Triunfo. Sin embargo, salvo el caso de este último distrito, los restantes carecen de un tamaño poblacional significativo.

En el caso del Callao, la población con NBI del distrito de Carmen de la Legua, así como el Cercado y Ventanilla son los de mayor peso relativo respecto a su población total (45.1%, 38.5% y 37.4%, respectivamente).

Según el comportamiento de los indicadores de NBI, el hacinamiento crítico, principal problema de Lima afecta al 26% de su población total. La mayor parte de este porcentaje reside en el distrito de Villa María del Triunfo.

El déficit en servicios básicos es notoriamente superior en San Juan de Lurigancho y Comas, en tanto que problemas derivados de habitar en viviendas inadecuadas los afrontan mayormente las personas residentes en San Juan de Lurigancho, Villa María del Triunfo, Comas y San Juan de Miraflores. La baja escolaridad y la alta dependencia económica se concentran principalmente en Comas y Villa María del Triunfo.

#### 4. EVOLUCION DE LA POBREZA ENTRE 1981 y 1986

4.1. Los resultados de la información de ENNIV 1985-1986 muestran que, respecto a 1981, con base en el Censo, la pobreza por NBI aumentó en el

Cuadro Nº 15

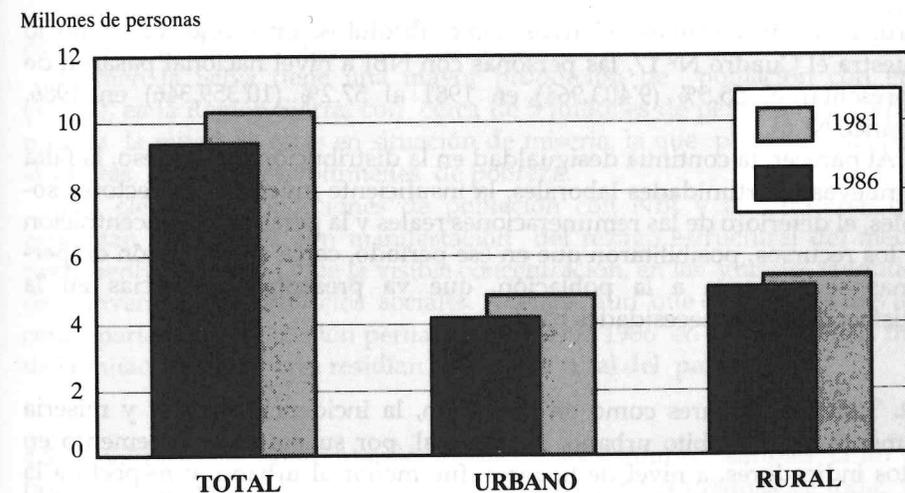
### POBLACION CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS Y EN MISERIA, DE LAS GRANDES CIUDADES DEL PERU - 1981 (en porcentajes horizontales)

Grandes Ciudades	Población de estudio	POBLACION		
		Con NBS	Con NBI	En miseria
TOTAL	6'806,291	65.9	34.1	7.8
LIMA	4'145,950	67.7	32.3	6.3
AREQUIPA	444,060	65.6	34.4	8.3
CALLAO	440,656	65.3	34.7	8.3
TRUJILLO	365,293	71.2	28.8	5.9
CHICLAYO	281,904	66.4	33.6	7.7
CHIMBOTE	223,817	66.1	33.9	8.3
PIURA	208,921	58.9	41.1	12.7
IQUITOS	207,729	33.3	66.7	33.7
CUSCO	191,465	60.7	39.3	10.0
HUANCAYO	183,015	63.9	36.1	7.6
ICA	113,481	65.8	34.2	8.1

Fuente: INE. VIII Censo de Población y III de Vivienda, 1981.  
Elaboración: Proyecto RLA/86/004/INP-PNUD.

Gráfico No. 6

### EVOLUCION DE LA POBREZA POR NBI 81-86



Cuadro Nº 16

**POBLACION DE LAS GRANDES CIUDADES DEL PERU**  
**Por Indicadores de Necesidades Básicas**  
**(en porcentajes horizontales)**

Grandes Ciudades	POBLACION EN HOGARES CON:				
	Viviendas inadecuadas.	Viviendas sin servicios.	Hacinamiento crítico	Niños que no asisten a escuela	Alta depen. econ.
TOTAL	4.8	4.1	25.3	5.5	3.6
LIMA	3.8	3.3	26.0	4.4	2.8
AREQUIPA	2.1	4.4	25.7	4.5	3.8
CALLAO	9.9	4.1	22.7	4.4	3.2
TRUJILLO	1.4	3.0	16.5	5.9	4.1
CHICLAYO	0.7	6.0	12.7	19.5	4.8
HIMBOTE	4.5	5.0	16.5	6.2	5.5
PIURA	9.0	5.4	28.1	8.1	5.8
IQUITOS	31.4	12.3	46.5	8.5	11.3
CUSCO	1.7	6.8	27.9	4.8	4.2
HUANCAYO	1.3	6.9	24.9	6.1	4.7
ICA	5.5	4.3	20.2	6.0	2.5

FUENTE: INE. VIII Censo de Población y III de Vivienda, 1981.  
 Elaboración: Proyecto RLA/86/004/INP-PNUD.

Perú, tanto en términos relativos como absolutos. En efecto, tal como lo muestra el Cuadro Nº 17, las personas con NBI a nivel nacional pasaron de representar el 55.5% (9'403,964) en 1981 al 57.2% (10'359,346) en 1986. (Gráfico Nº 6).

Al parecer, la continua desigualdad en la distribución del ingreso, la falta de nuevas oportunidades laborales, la insuficiente inversión en sectores sociales, el deterioro de las remuneraciones reales y la persistente concentración de los recursos, posibilitaron que en ese período, cerca de un millón de personas se sumaran a la población, que ya presentaba carencias en la satisfacción de las necesidades básicas.

4.2. Tanto en hogares como en población, la incidencia de NBI y miseria aumentó en el ámbito urbano. En el rural, por su parte, el incremento en estos indicadores, a nivel de hogares, fue menor al urbano, y respecto a la población presentó un leve descenso.

4.3. De los indicadores simples, el valor más alto que se observa para los dos años, en el caso de los hogares, es el que corresponde a viviendas sin dotación de servicios (29.8% en 1981 y 28.8% en 1986). En cambio si se analiza a la población, resulta ser el hacinamiento crítico el problema que afecta a la mayor proporción de personas (31.4% en 1981 y 33.3% en 1986).

En el mismo cuadro se puede comprobar que entre 1981 y 1986, el ámbito rural incrementó significativamente la incidencia de población que padece por la falta de dotación de servicios, y por vivir en hacinamiento crítico; disminuyendo en cambio el peso relativo de los indicadores de viviendas inadecuadas y de alta dependencia económica.

La evolución en el sector urbano se muestra algo más homogénea, notándose un significativo deterioro respecto al indicador que expresa la proporción de niños en edad escolar que no asisten a la escuela y al de viviendas inadecuadas.

4.4. Otra forma de percibir la evolución de la pobreza entre 1981 y 1986, consiste en examinar, con mayor detalle, los niveles de pobreza alcanzados en este último año, teniendo como fuente de información la Encuesta ENNIV, que considera como unidades territoriales a las Regiones Naturales y a Lima Metropolitana como una Región especial. De esta forma, se completa además, la visión presentada anteriormente sobre la pobreza captada con el método LP-NBI, para 1986.

La región con mayores niveles relativos de pobreza y de miseria es la de la Selva. Tanto en hogares (Cuadro Nº 18) como en población, (Cuadro Nº 19), esta región así como la de la Sierra, continúa siendo las más perjudicadas por factores estructurales y por la crisis económica que afectó al país a lo largo de la década de los ochenta.

Si bien la Selva tiene una mayor proporción de población con NBI (82.5%), es la Región Sierra, con cerca de 5 millones de personas con NBI y más de la mitad de éstas en situación de miseria, la que presentó, en cifras absolutas, los mayores volúmenes de pobreza.

Las elevadas proporciones de población con NBI y en miseria, que presentan estas áreas, son manifestación del rezago estructural del medio rural frente al urbano y de la visible concentración, en las grandes ciudades, de la inversión y los servicios sociales. Además, aun que cerca de las dos terceras partes de la población peruana vivía hacia 1986 en áreas urbanas, más de la mitad de los pobres residían en la parte rural del país.

4.5. Analizando el comportamiento de los indicadores simples tanto en hogares como en población, se concluye que las áreas urbanas de todas las regiones, presentan como carencia más significativa al hacinamiento crítico,

mientras las rurales son mayormente afectadas por la falta de servicios básicos.

## 5. CARACTERIZACION DE LA POBREZA 1981

### 5.1. Según Hogares y Población

#### 5.1.1. Concentración por Edades

Del total de pobres por NBI existentes en el país en 1981, el 43% tenía entre 15 y 49 años de edad, en tanto que el 27% se encontraba en edad básicamente escolar (6-14 años). La población pobre infantil (menor de 1 año) alcanzaba al 3.4%, en edad pre-escolar (1-5 años) era el 16.7%, y el 9.9% restante, era población pobre mayor de 50 años (Cuadro Nº 22).

Esta misma estructura, que corresponde también a la distribución de la población nacional por grupos de edad, se repite en las áreas urbana y rural; aunque con tendencia a la concentración de la población pobre en los

Cuadro Nº 17

### INCIDENCIA DE LOS INDICADORES DE NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS PARA HOGARES Y POBLACION, Por Area Urbana y Rural - 1981 - 1986

Indicadores	HOGARES						POBLACION					
	Total		Urbana		Rural		Total		Urbana		Rural	
	1981	1986	1981	1986	1981	1986	1981	1986	1981	1986	1981	1986
NBS	48.8	47.7	67.1	64.6	16.4	15.5	44.5	42.8	61.4	58.7	12.8	13.0
NBI	51.2	52.3	32.9	35.4	83.6	84.5	55.5	57.2	38.6	41.3	87.2	87.0
MISERIA	22.7	23.5	8.9	10.5	47.2	48.3	27.3	28.3	11.2	13.4	57.3	56.4
VIVIENDAS INADECUADAS	13.6	11.5	6.9	8.2	25.4	17.8	13.1	11.6	6.6	8.7	25.2	17.3
VIVIENDAS SIN SERVICIO	29.8	28.8	8.5	7.0	67.3	70.5	28.2	28.5	7.4	5.4	67.0	72.2
HACINAMIENTO CRITICO	23.2	25.8	19.3	18.5	30.2	39.7	31.4	33.3	25.6	24.0	42.3	50.8
NO ASISTENCIA ESCUELA	10.0	13.9	5.7	12.6	17.6	16.2	13.6	17.3	8.2	15.7	23.8	20.2
ALTA DEPEND. ECONOMICA	13.6	6.8	7.6	3.2	24.1	13.5	15.5	8.5	8.5	4.2	28.7	16.7

FUENTE: INE, ENNIV 1985 - 1986. VIII Censo de Población y III de Vivienda, 1981.  
Elaboración: Proyecto RLA/86/004/INP-PNUD.

Cuadro Nº 18

### HOGARES CON NECESIDADES BASICAS SATISFECHAS, INSATISFECHAS Y EN MISERIA Según Regiones y Area Urbana y Rural - 1986 (porcentajes horizontales)

Región natural y Area	Total de Hogares	HOGARES					
		Con NBS		Con NBI		En miseria	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%
TOTAL NAL.	3'390.359	1'617.500	47.7	1'772.859	52.3	798.115	23.5
URBANA	2'225.126	1'436.897	64.6	788.229	35.4	234.730	10.5
RURAL	1'165.233	180.603	15.5	984.630	84.5	563.385	48.3
COSTA	657.970	359.512	54.6	298.458	45.4	117.169	17.8
URBANA	535.635	320.131	59.8	215.504	40.2	78.226	14.6
RURAL	122.335	39.381	32.2	82.954	67.8	38.943	31.8
SIERRA	1'358.799	445.858	32.8	912.941	67.2	439.285	32.3
URBANA	514.981	311.835	60.6	203.146	39.4	54,563	10.6
RURAL	843.818	134.023	15.9	709.795	84.1	384.722	45.6
SELVA	373.447	83.887	22.5	289.560	77.5	183.528	49.1
URBANA	174.367	76.688	44.0	97.679	56.0	43.808	25.1
RURAL	199.080	7.199	3.6	191.881	96.4	139.720	70.2
LIMA METRO- POLITANA	1'000.143	728.243	72.8	271.900	27.2	58.133	5.8

FUENTE: ENNIV, 1985-1986. INE, 1988.  
Elaboración y Ajuste: Proyecto RLA/86/004/INP-PNUD.

grupos de 15-49 años y 6-14 años, y en proporciones ligeramente mayores en las áreas urbanas.

El conocimiento de la estructura por edades de la población pobre del país es muy importante, para definir las alternativas específicas de mejoramiento en las condiciones de vida de cada grupo: infancia, niñez, juventud, edad adulta y tercera edad.

Analizando la situación en cada departamento, según el Anexo Estadístico, Cuadro Nº 6, se tiene que en 16 de ellos, la población de 6 a 14 años presenta las mayores proporciones con NBI y en miseria, tanto en el

Cuadro Nº 19

**POBLACION CON NECESIDADES BASICAS SATISFECHAS,  
INSATISFECHAS Y EN MISERIA  
Según Regiones Naturales y Lima Metropolitana  
y Areas Urbana y Rural - 1986  
(porcentajes horizontales)**

Región Natural y Area	Población de estudio	POBLACION					
		Con NBS		Con NBI		En miseria	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%
TOTAL NAL	18'125.952	7,766.606	42.8	10'359.346	57.2	5'124.148	28.3
URBANA	11'847.492	6'950.999	58.7	4'896.493	41.3	1'582.999	13.4
RURAL	6'278.460	815.607	13.0	5'462.853	87.0	3'541.149	56.4
COSTA	3'798.007	2'401.674	50.1	1'896.334	49.9	826.784	21.8
URBANA	3'041.238	1'680.857	55.3	1'360.382	44.7	537.002	17.7
RURAL	756.769	720.817	29.2	535.952	70.8	289.782	38.3
SIERRA	7'012.225	2'026.887	28.9	4'985.338	71.1	2'709.549	38.6
URBANA	2'648.670	1'456.018	55.0	1'192.652	45.0	352.674	13.3
RURAL	4'363.555	570.869	13.1	3'792.686	86.9	2'356.875	54.0
SELVA	2'096.453	366.915	17.5	1'729.538	82.5	1'197.580	57.1
URBANA	938.317	342.994	36.6	595.323	63.3	303.088	32.3
RURAL	1'158.136	23.921	2.1	1'134.215	97.9	894.492	77.2
LIMA METRO- POLITANA	5'219.267	3'471.130	66.5	1'748.137	33.5	390.235	7.5

FUENTE: ENNIV, 1985-1986. INE, 1988.  
Elaboración y Ajuste: Proyecto RLA/86/004/INP-PNUD.

área urbana como en la rural. Se trata de jóvenes que además de habitar hogares con NBI, se encuentran, por la edad, en situación de desventaja para obtener empleo y acceso a la formación laboral.

En relación con los demás departamentos del país, resulta notorio que los de la selva (Loreto, Ucayali, San Martín y Amazonas), tienen la más altas proporciones de población rural en miseria, en los tramos de edad infantil (menores de 1 año) y pre-escolar (entre 1 y 5 años). Este hecho refleja las altas tasas de fecundidad de las mujeres en esos departamentos.

Cuadro Nº 20

**HOGARES POR INDICADORES DE NECESIDADES BASICAS,  
Según Regiones Naturales y Lima Metropolitana,  
Area Urbana y Rural - 1986  
(porcentajes horizontales)**

Región Natural y Area	HOGARES EN VIVIENDAS				
	Inadecuadas	Sin servicios	Con hacina- miento crítico	Con niños que no asis- ten a la escuela	Con alta depen- dencia económica
TOTAL NACIONAL	11.5	28.8	25.8	13.9	6.8
URBANA	8.2	7.0	18.5	12.6	3.2
RURAL	17.8	70.5	39.7	16.2	13.5
COSTA	14.5	15.0	19.2	14.1	6.8
URBANA	11.5	11.5	17.5	14.3	4.9
RURAL	27.6	30.1	26.5	13.6	15.0
SIERRA	10.0	49.5	30.9	15.2	10.6
URBANA	2.6	11.2	21.6	13.8	5.4
RURAL	14.5	72.8	36.5	16.1	13.8
SELVA	24.7	52.8	46.6	17.6	7.5
URBANA	23.7	15.3	30.0	16.6	3.0
RURAL	25.5	85.6	61.2	18.4	11.4
LIMA METROPOLITANA	6.6	0.8	15.5	10.4	1.2

FUENTE: ENNIV, 1985-1986. INE, 1988.  
Elaboración y Ajuste: Proyecto RLA/86/004/INP-PNUD.

### 5.1.2. Según Tamaño del Hogar

En el cuadro Nº 23 se destacan dos hechos: En primer lugar, que existe una correlación entre tamaño de hogar y grado de pobreza. Los promedios de personas y niños por hogar aumentan a medida que la pobreza va creciendo: 4.5, 5.4 y 5.9 personas en los hogares con NBS, NBI y en Miseria respectivamente y, a nivel nacional; 0.6, 1.1 y 1.3 niños por hogar para estos mismos grupos.

En segundo lugar, que contrariamente a lo que podría esperarse, el tamaño de los hogares urbanos es mayor que el de los rurales, para todos

Cuadro N° 21

**POBLACION POR INDICADORES DE NECESIDADES BASICAS,  
Según Regiones Naturales y Lima Metropolitana,  
y Area Urbana y Rural - 1986  
(porcentajes horizontales)**

Región Natural y Area	POBLACION EN VIVIENDAS				
	Inadecuadas	Sin servicios	Con hacina- miento crítico	Con Niños que no asis- ten a la escuela	Con Alta depen- dencia económica
TOTAL NACIONAL	11.6	28.5	33.3	17.3	8.5
URBANA	8.7	5.4	24.0	15.7	4.2
RURAL	17.3	72.2	50.8	20.2	16.7
COSTA	15.1	14.7	24.4	17.1	8.8
URBANA	12.2	10.9	21.9	17.3	6.3
RURAL	27.0	29.9	34.6	16.4	18.9
SIERRA	9.1	49.2	40.1	19.0	12.9
URBANA	2.4	5.1	26.7	17.4	6.7
RURAL	13.1	76.0	48.2	20.0	16.6
SELVA	26.7	53.9	57.0	21.5	10.5
URBANA	26.9	14.8	39.6	19.5	4.5
RURAL	26.4	85.6	71.1	23.1	15.5
LIMA METROPOLITANA	6.5	0.6	21.0	13.3	1.5

FUENTE: ENNIV, 1985-1986. INE, 1988.  
Elaboración y Ajuste: Proyecto RLA/86/004/INP-PNUD.

los estratos considerados. Así, por ejemplo, mientras los hogares con NBI urbanos tienen 5.9 personas por hogar, los rurales 5; en tanto que los hogares en miseria urbana cuentan con 6.3 miembros por hogar y los rurales sólo 5.8.

Estos resultados expresan la asociación señalada anteriormente entre fecundidad y pobreza. Y de otra parte, insinúan que, en el medio urbano, además de no existir una evolución lineal de familia extensa a nuclear, posiblemente se han adoptado, dentro de los mecanismos de sobrevivencia,

ciertas formas de familia en general, más grandes que las rurales.

La distribución del promedio de niños de 0 a 5 años por hogar es más homogénea, y prácticamente no denota diferencia entre lo urbano y lo rural. Los hogares con NBS urbanos y rurales tienen en promedio 0.6 niños; los que padecen de NBI en el ámbito urbano cuentan con 1.1 niños entre 0 y 5 años; en tanto que en el área rural este promedio es de 1.0 niños por hogar. Por último, los hogares en miseria, tanto urbanos como rurales, tienen el mismo promedio de 1.3 niños por hogar.

En el Anexo Estadístico, Cuadro N° 7, puede observarse la distribución de los hogares según el tamaño del hogar, para todos los departamentos del país.

### 5.1.3. Según Analfabetismo y Escolaridad

La tasa de analfabetismo de la población nacional de 15 años y más, fue cuatro veces menor en las personas con NBS que la de aquellas con NBI (7% y 27.3%, respectivamente), y cinco veces inferior a la obtenida con la población en miseria (36.4%). El diferencial urbano-rural en cuanto a esta tasa es igualmente considerable: fue cinco veces mayor en áreas rurales, a la de la urbana (37.8% y 7.4%, respectivamente), presentándose también brechas considerables en los dos ámbitos, entre las poblaciones con NBI y en miseria (cuadro N° 24).

A nivel departamental, resulta interesante señalar que 22 de los 25 departamentos, presentaban tasas de analfabetismo en la población urbana con NBI, menores que la mostrada a nivel nacional (27.8%). En las áreas rurales una situación similar solamente se dió en nueve de ellos. (Ver Anexo Estadístico). (Cuadro N° 8).

Algunos departamentos, como Callao, Lima y Ucayali, cuya oferta de servicios educativos cubre a casi la totalidad de su población, y han recibido migrantes con niveles de escolaridad más altos de los que permanecieron en sus zonas de origen, tienen tasas de analfabetismo en la población urbana con NBI, relativamente mejores que las obtenidas a nivel nacional para la población con NBS (6.9%).

Las tasas para la población urbana en pobreza de esos departamentos, ascendían al 4.6%, 6.4% y 5.3% respectivamente.

Por otro lado, la asistencia escolar, medida por la tasa de escolaridad para los grupos de 6 a 12 años y de 13 a 19 años, presenta notables diferenciales entre los grupos no pobres y pobres, y también entre los ámbitos urbano y rural.

A nivel nacional, la tasa de escolaridad coincidente con la educación primaria (6 a 12 años) es de 99.4% entre los no pobres, 85% entre los pobres

Cuadro Nº 22

**POBLACION CON NECESIDADES BASICAS SATISFECHAS, INSATISFECHAS Y EN MISERIA, POR GRUPOS DE EDAD, Según Area Urbana y Rural - 1981 (porcentajes horizontales)**

Departamentos, Provincias Area de residencia	Población de estudio	GRUPOS DE EDAD				
		Menor de 1 año	1-5 años	6-14 años	15-49 años	50 y más años
TOTAL NACIONAL	16936156	2.89	14.42	24.02	47.14	11.54
CON N.B. SATISFECHAS	7532192	2.25	11.56	20.33	52.33	13.52
CON N.B. INSATISFECHAS	9403964	3.39	16.71	26.97	42.98	9.95
EN MISERIA	4616560	3.68	18.26	29.75	40.07	8.26
U R B A N A	11031459	2.59	13.10	23.03	50.23	11.04
CON N.B. SATISFECHAS	6776742	2.19	11.28	20.35	53.12	13.07
CON N.B. INSATISFECHAS	4254717	3.24	15.99	27.30	45.64	7.83
EN MISERIA	1231246	3.57	17.41	30.60	41.70	6.71
R U R A L	5904697	3.43	16.88	25.87	41.35	12.47
CON N.B. SATISFECHAS	755450	2.85	14.04	20.21	45.24	17.66
CON N.B. INSATISFECHAS	5149247	3.52	17.30	26.70	40.77	11.70
EN MISERIA	3385314	3.72	18.56	29.44	39.47	8.82

FUENTE: INE, VIII Censo de Población y III de Vivienda, 1981.  
Elaboración: Proyecto RLA/86/004/INP-PNUD

y de 76.6% en los casos de miseria. Este diferencial es mayor en el ámbito rural que en el urbano. Así, se tiene que mientras en las áreas urbanas la tasa de escolaridad desciende desde 99.4% en las personas con NBS hasta 84.5% para los que están en miseria, en las áreas rurales la brecha es mayor y la tasa de escolaridad baja desde 99% en la población con NBS hasta 73.8% en el caso de las personas en miseria (ver Cuadro Nº 24).

Resulta claro que la escolaridad a nivel de educación primaria, es bastante similar para los grupos no pobres tanto urbanos como rurales, y que el acceso a los servicios educativos es más difícil, a medida que aumenta el grado de pobreza, sobre todo en las áreas rurales del país.

Para la población rural entre 13 y 19 años, la oferta de instrucción secundaria parece ser más insuficiente: En el Cuadro Nº 24 se observa que,

Cuadro Nº 23

**HOGARES CON NECESIDADES BASICAS SATISFECHAS, INSATISFECHAS Y EN MISERIA  
Por número de miembros del hogar,  
Según Area Urbana Rural - 1981  
(porcentajes horizontales)**

	Total de Hogares	% DE HOGARES CON:						Promedio niños de 0 a 5 por personas		
		1 Personas	2-3 y más	4 años	5 hogar	6-7	8-9		10	
TOTAL NACIONAL	3428459	8.59	22.00	13.39	13.40	21.41	12.33	8.88	0.9	4.9
CON N.B.S.	1673918	8.79	20.97	13.41	13.73	21.63	12.33	9.13	0.6	4.5
CON N.B.I.	1754541	8.39	22.98	13.38	13.08	21.20	12.33	8.64	1.1	5.4
EN MISERIA	780100	7.83	23.31	13.69	13.47	21.81	12.86	7.04	1.3	5.9
U R B A N A	2190580	8.35	19.87	12.93	13.36	21.47	12.74	11.29	0.8	5.0
CON N.B.S.	1470530	8.46	20.15	13.26	13.79	21.83	12.65	9.86	0.6	4.6
CON N.B.I.	720050	8.13	19.30	12.25	12.47	20.74	12.92	14.19	1.1	5.9
EN MISERIA	195557	8.26	19.92	12.59	12.93	21.18	13.23	11.89	1.3	6.3
R U R A L	1237879	9.01	25.77	14.22	13.47	21.31	11.61	4.62	1.0	4.8
CON N.B.S.	203388	11.24	26.93	14.47	13.31	20.22	10.02	3.80	0.6	3.7
CON N.B.I.	1034491	8.57	25.55	14.17	13.50	21.52	11.92	4.79	1.0	5.0
EN MISERIA	584543	7.69	24.44	14.05	13.66	22.02	12.73	5.42	1.3	5.8

FUENTE: INE, VIII Censo de Población y III de Vivienda, 1981  
Elaboración: Proyecto RLA/86/004/INP-PNUD

mientras la tasa de escolaridad en este grupo de edad, para el área urbana, asciende a 81% para la población con NBS, a 76.2% para la que tiene NBI, y 71.2% para la población en miseria, en el área rural las personas con NBS alcanzan al 62.2% de escolaridad, las que se encuentran con NBI al 52.5%, y los que están en situación de miseria sólo llegan a un 51.2%.

Los departamentos cuya población en pobreza o con NBI presentan menor escolaridad primaria son Ayacucho (74.8%), Huánuco (75.8%), Apurímac (78.1%) y Huancavelica (78.3%). Asimismo, para el grupo de NBI los departamentos en donde la escolaridad a nivel medio o secundario muestra niveles críticos son Amazonas (42.8%), Cajamarca (45.4%), Huánuco (55.3%) y Ayacucho (62.3%). Ver Anexo Estadístico. (Cuadro N° 8).

Cuadro N° 24

**TASAS DE ANALFABETISMO Y ESCOLARIDAD EN LA POBLACION  
CON NECESIDADES BASICAS SATISFECHAS, INSATISFECHAS  
Y EN MISERIA,  
Según Area Urbana y Rural - 1981**

	Población de estudio	Tasa de analfabetismo 15 años y más	Tasa de escolaridad de 6 a 12 años	Tasa de escolaridad de 13 a 19 años
<b>TOTAL NACIONAL</b>	16936156	17.1	90.3	71.1
NBS	7532192	6.9	99.4	79.4
NBI	9403964	27.3	85.0	64.1
MISERIA	4616560	36.4	76.7	57.0
<b>URBANA</b>	11031506	7.4	96.0	79.2
NBS	6776742	4.8	99.4	81.0
NBI	4254764	12.6	92.0	76.2
MISERIA	1231293	19.8	84.5	71.2
<b>RURAL</b>	5904650	37.8	81.1	53.7
NBS	755450	27.2	99.0	62.2
NBI	5149200	39.6	79.2	52.5
MISERIA	3385267	42.4	73.8	51.2

FUENTE: INE, VIII Censo de Población y III de Vivienda, 1981.  
Elaboración: Proyecto RLA/86/004/INP-PNUD.

**5.1.4. Según Mortalidad Infantil, Fecundidad y Migración**

**a) Mortalidad Infantil**

El total nacional presenta una tasa de 92.1 defunciones de menores de un año por cada 1,000 nacidos vivos. Esta tasa, que corresponde al año censal de 1981, es una de las más altas de América Latina y refleja, además de la influencia de factores propiamente biológicos, las condiciones de vida de la población del país, principalmente en lo que concierne a nutrición, agua potable, educación, vivienda, asistencia médica, acceso a bienes y servicios, que se obtienen con una adecuada ocupación y, los correspondientes ingresos, entre otros. A estos elementos deben añadirse los valores y costumbres de la comunidad, particularmente en lo relacionado a los hábitos higiénicos y la preparación de alimentos; así como la capacidad de los miembros del hogar para adaptarse al medio exterior (natural y social).

Este conjunto de factores puede explicar, casi en su totalidad, el diferencial urbano-rural que en el Perú se presenta en una forma muy acentuada; también explica la desigualdad entre los grupos de no pobres y el subgrupo de pobreza extrema o miseria. En efecto, el Cuadro N°25 muestra la evidencia de tal desigualdad, pues las tasas ascienden a 73.9, 101.6 y 107.4 por mil, para la población con NBS, NBI y en miseria, respectivamente. El diferencial urbano-rural es bastante significativo en todos los grupos, particularmente para el NBS cuya tasa es de 67.2 por mil en cifras urbanas y 108.7 por mil en las rurales.

Asimismo, para cada ámbito en particular, la desigualdad entre no pobres y pobres es mayor que la desigualdad entre los pobres y los en miseria. Inclusive, en lo rural, la tasa de mortalidad infantil es menor en la población en miseria que en la de NBI.

Estos resultados sugieren que las políticas sociales, particularmente las de control sanitario y asistencia en salud, deben priorizar sus acciones en áreas rurales, y tomar como población objetivo al grupo pobre en su conjunto. Tal prioridad se hace más evidente, si se observan las diferencias en el comportamiento de la mortalidad infantil a nivel departamental, que se muestra en el Anexo Estadístico. (Cuadro N° 9). Departamentos como Cuzco, Huancavelica, Ayacucho y Apurímac, obtienen tasas de mortalidad infantil para su población con NBI, que son muy superiores al 101.6 por mil, promedio nacional para esta población en pobreza.

Cuzco es el departamento con la tasa de mortalidad infantil más alta del país, para el segmento poblacional con NBI (145.4 por mil). Si bien este

valor es muy cercano al obtenido por la población en miseria (142.2 por mil), la diferencia urbano-rural es mucho mayor en los grupos no pobres y pobres; particularmente en este último grupo, donde la tasa de mortalidad infantil para personas con NBI rural, que asciende a 159.3 por mil, resulta bastante más alta que la correspondiente al área urbana, que es de 100.5 por mil.

Otros departamentos como Huancavelica tienen incluso tasas más altas en el grupo con NBS respecto a los de NBI y miseria, por la fuerte incidencia de su situación rural (148.5 por mil para NBS urbano y 154.3 para NBS rural). También Ayacucho y Apurímac cuentan con tasas de mortalidad infantil muy elevadas, aunque en este último departamento el diferencial urbano-rural se presenta, significativamente, sólo en el grupo con NBS (87.9 por mil en lo urbano y 118.4 por mil en lo rural). En la población con NBI y en miseria el diferencial es mínimo.

Estos valores, en los departamentos más deprimidos del país, contrastan con los del Área Metropolitana de Lima y Callao, cuyas tasas de mortalidad infantil, para la población con NBI son de 60.0 y 62.5 por mil respectivamente.

#### b) Fecundidad

En el mismo Cuadro N°25 figuran las tasas globales de fecundidad (TGF) del país, es decir, el número total de niños que una mujer tendría en el Perú si su fecundidad efectiva, transcurriera conforme a las tasas de fecundidad por edad, en el año censal de referencia.

La TGF a nivel nacional según datos del Censo 1981 alcanzó a 5.1 hijos por mujer, valor que es de 4.2 para el área urbana y 7.2 para la rural.

Si bien el nivel de desagregación con que ha sido trabajada la muestra censal de 25% de las mujeres entre 15 y 49 años, podría haber distorsionado los niveles de fecundidad estimados para cada uno de los grupos considerados, la estructura que se observa muestra objetivamente cómo el número promedio de hijos por mujer asciende en relación directa con la pobreza. Así, para las no pobres es 3.8, para las pobres es de 7.4 y para las madres en miseria es de 11.1 hijos por mujer.

La desigualdad en las tasas de fecundidad correspondiente a los tres grupos se presenta tanto en lo urbano como en lo rural, pero en un grado mayor en el sector urbano. Asimismo, sólo la población con NBS, urbana y rural, exhibe niveles por debajo del promedio nacional (3.0 y 4.6 respectivamente, menores que la TGF nacional que es de 5.1).

Considerando sólo los grupos con NBI y en miseria, su diferencia en el

ámbito urbano (6.9 y 12.4, respectivamente) es mucho mayor que en el ámbito rural (7.9 y 10.5, respectivamente). Esto parece indicar que, si bien la fecundidad es siempre más alta en las poblaciones rurales, la modernización, que se identifica con los valores sobre el tamaño de la familia, enraizados mayormente en las sociedades urbanas, no se ha difundido más en los estratos pobres urbanos que en los rurales, como lo puede evidenciar el hecho que la TGF en miseria urbana sea mayor que la TGF en miseria del área rural.

En el Anexo Estadístico, Cuadro N°9, se pueden observar, asimismo, las diferencias existentes en el comportamiento reproductivo de la población femenina en el interior del país. Las mujeres con NBI de Pasco, Puno, Huancavelica y Lambayeque son las que presentan las mayores tasas de fecundidad para este grupo en pobreza.

Así, por ejemplo, mientras en Pasco, las TGF para mujeres con NBI (8.5) y en miseria (13.1) son casi el doble y el triple, respectivamente, de la obtenida por las mujeres con NBS (4.5), en el departamento de Puno no hay mayor diferencia entre las tasas para las mujeres con NBI y en miseria (8.5 y 8.8 hijos por mujer, respectivamente); aunque sí la hay respecto a la población femenina con NBS (4.8 hijos por mujer). En ambos departamentos, la fecundidad de las mujeres urbanas en miseria es mayor que en el caso de las residentes en áreas rurales.

En departamentos como Lima, Callao y Moquegua, donde las tasas globales de fecundidad para las mujeres en pobreza alcanzan sus valores más bajos (5.6, 5.1 y 6.2, respectivamente), éstas resultan ser, sin embargo, el doble de las obtenidas por la población femenina no pobre o con NBS (2.8, 2.5 y 3.3, respectivamente). En cambio, el diferencial urbano-rural en estos departamentos de baja fecundidad es relevante en el caso de las mujeres con NBS y NBI de Lima y Callao, por ejemplo, pero no cuando se trata de la población femenina en miseria. Así, la pobreza y las condiciones de vida se constituyen en elementos importantes para explicar el comportamiento reproductivo de la población femenina en el país.

#### c) Migración

Como una aproximación a lo que podría ser el comportamiento migratorio de los grupos socio-económicos considerados, el Cuadro N°25 muestra el porcentaje de población que cinco años antes residía en una provincia diferente a la del empadronamiento censal. Es así como, a nivel de todo el país, para las áreas urbana y rural, la proporción de migrantes es mayor en los grupos no pobres que en los de pobreza y miseria.

Así mismo, los diferenciales entre grupos tienen un comportamiento similar en las dos áreas: urbano (12% con NBS, 11.3% con NBI y 10.7% en miseria) y rural (6.8% en NBS, 5.4% con NBI y 5.3% en miseria).

Cuadro N° 25

**TASA DE MORTALIDAD INFANTIL, FECUNDIDAD Y  
PROPORCION DE MIGRANTES PARA  
LAS POBLACIONES CON NECESIDADES  
BASICAS SATISFECHAS, INSATISFECHAS Y MISERIA,  
Según Area Urbana y Rural - 1981**

Areas	Tasa de Mortalidad Infantil	Tasa Global de Fecundi- dad	Proporción de Migrantes (por cien)
TOTAL NACIONAL	92.1	5.1	9.6
NBS	73.9	3.8	11.5
NBI	101.6	7.4	8.1
MISERIA	107.4	11.1	6.7
URBANA	74.7	4.2	11.7
NBS	67.2	3.0	12.0
NBI	82.7	6.9	11.3
MISERIA	91.8	12.4	10.7
RURAL	115.6	7.2	5.5
NBS	108.7	4.6	6.8
NBI	116.6	7.9	5.4
MISERIA	113.3	10.5	5.3

FUENTE: INE. VIII Censo de Población y III de Vivienda, 1981.  
laboración: Proyecto RLA/86/004/INP-PNUD.

En la mayoría de departamentos con alto grado de pobreza, la proporción de migrantes es mayor en la población con NBS que en la afectada por NBI. Así, por ejemplo, en Apurímac el 13.3% de su población con NBS y el 4.2% de su población con NBI son migrantes. En Ayacucho esta relación es de 12.9% y 5.2% para NBS y NBI. En Cuzco, los migrantes son el 15.3% del grupo con NBS y 6.7% de los que tienen NBI. En Huancavelica es de 15.6% en NBS y 4.4% en NBI. En Huánuco los migrantes alcanzan a ser el 19.3% de las personas con NBS y 9.5% de aquellas con NBI, entre otros (ver Anexo Estadístico). (Cuadro N° 8).

Por el contrario, en departamentos con bajos niveles de pobreza, como Lima, Ica, Callao y Tacna, la proporción de migrantes en los segmentos poblacionales con NBS y con NBI es bastante similar. Así, en Lima, el

10.5% del grupo con NBS y el 10.9% de los que tienen NBI, respectivamente, son migrantes.

La mayor parte de regiones con saldos migratorios negativos, cuenta con una proporción de su población con NBI por encima del promedio nacional. La excepción la constituye la Región Ucayali, que si bien tiene niveles de pobreza mayores al promedio del país, su comportamiento migratorio es positivo debido principalmente a su potencial de recursos naturales. Pucallpa (Capital del departamento de Ucayali) ha enfrentado una migración intensa de colonos, especialmente entre los años 1940 y 1960.

Las carencias más sentidas en las regiones que no logran retener su población son: la falta de dotación de servicios (agua, desagüe y energía eléctrica), así como las condiciones de habitabilidad relacionadas al hacinamiento crítico. Estas regiones expulsoras, como se verá más

Cuadro N° 26

**TOTAL DE INMIGRANTES, EMIGRANTES, MIGRACION NETA  
Y TASAS MEDIAS ANUALES DE INMIGRACION, EMIGRACION Y  
MIGRACION NETA DE LA POBLACION TOTAL  
Según Regiones. Periodo 1976 - 1981**

	Inmi- grantes	Emi- grantes	Migración neta	Inmi- gran.	Emi- gran.	Migrac. Neta
1.AMAZONAS	19.521	25.769	-6248	9.99	12.90	-2.91
2.ANDRES A. CACERES	113.790	121.537	-7747	14.79	15.79	-1.01
3.AREQUIPA	67.274	55.416	11.978	21.39	18.13	3.26
4.CHAVIN	39.212	67.209	-27.997	11.35	17.75	-6.40
5.GRAU	51.739	56.210	4.471	8.47	9.20	-7.32
6.INCA	58.873	72.773	-13.900	9.93	12.27	-2.34
7.LOS LIBERTADORES	71.787	121.785	-49.998	11.05	18.74	-7.69
8.LIMA-CALLAO	392.902	238.327	154.575	16.80	11.09	5.71
9.MOQUEGUA-TACNA- PUNO	170.841	83.894	86.947	28.89	14.19	14.70
10.NOR ORIENTAL DEL MARAÑON	97.325	457.187	-359.862	9.09	42.72	-33.62
11.SAN MARTIN- LA LIBERTAD	102.838	81.339	21.499	16.31	12.90	3.41
12.UCAYALI	22.301	14.561	7.740	26.31	17.13	9.18

FUENTE: INE. Boletín de Análisis Demográfico N° 30.

adelante, cuentan en su mayoría con una participación de su Población Económicamente Activa agrícola, mayor al promedio nacional; y, disponen de menos de una hectárea de tierra agrícola estandarizada (TAE) por cada trabajador agrícola. La tecnología que utilizan en la producción agropecuaria es escasamente desarrollada, constituyendo su principal limitación tecnológica, el insuficiente acceso al crédito agrario.

#### 5.1.5. Según Empleo e Ingresos

Salvo el caso de la población urbana con NBI, en todos los demás, la tasa de desempleo para el total nacional es mayor en los grupos con NBS, y va descendiendo a medida que los niveles de pobreza aumentan, tanto en las áreas urbanas como en las rurales.

Cuadro Nº 27

### TASAS DE DEPENDENCIA, DE PARTICIPACION, DE DESEMPLEO EN LAS POBLACIONES CON NECESIDADES BASICAS SATISFECHAS, INSATISFECHAS Y EN MISERIA Según Area Urbana y Rural - 1981

	Población de Estudio	Tasa de depen.- por persona ocupada	Tasa global de participación			Tasa de desempleo	Ingreso por persona ocupada
			Total	Hombres	Mujeres		
TOTAL NACIONAL	16936156	4.3	36.9	56.2	17.9	4.3	57.8
NBS	7532192	3.6	39.4	56.6	22.8	4.9	74.8
NBI	9403964	5.1	34.8	55.8	13.6	3.8	38.3
MISERIA	4616560	5.9	33.2	54.5	11.7	3.1	29.9
URBANA	11031459	3.9	36.5	53.9	19.4	5.3	69.8
NBS	6776742	3.5	39.0	55.7	23.0	5.1	78.2
NBI	4254717	4.8	32.2	50.9	13.2	5.7	51.5
MISERIA	1231246	5.5	29.7	48.5	10.6	5.4	43.4
RURAL	5904697	5.2	37.8	60.6	14.9	2.4	27.8
NBS	755450	4.2	43.4	64.9	21.5	2.7	37.9
NBI	5149247	5.4	37.0	59.9	13.9	2.3	25.9
MISERIA	3385314	6.0	34.5	56.7	12.1	2.3	24.5

FUENTE: INE, VIII Censo de Población y III de Vivienda, 1981  
Elaboración: Proyecto RLA/86/004/INP-PNUD

El hecho de que la población con NBI tenga una tasa de desempleo de 3.8%, mientras la población en miseria sólo alcance al 3.1% de su PEA de 6 años y más (Ver Cuadro Nº27), puede explicarse por la identificación del trabajo como único medio de sobrevivencia en los grupos pobres. Es decir, a mayores niveles de ingreso, y por lo tanto con mayores posibilidades de satisfacción de necesidades básicas, la población dispone de ingresos monetarios derivados no sólo de su trabajo, sino también de la propiedad de diversos activos reales o financieros, y posee mayor capacidad de ahorro que le permite cubrir sus necesidades básicas ante eventuales situaciones de desempleo.

En este sentido, y a pesar de las limitaciones en la captación censal de los ingresos de la población, el mismo cuadro Nº27 muestra que el ingreso por persona ocupada, es mucho mayor en el sector urbano (69.8 intis mensuales de 1981) que en el rural (27.8 intis). Estas cifras expresarían las características de un mercado laboral que debe remunerar al trabajador de la ciudad por encima del trabajador del campo, para compensar los mayores gastos derivados de la sobrevivencia urbana, en particular de la necesidad de satisfacer servicios de transporte y vivienda. Por otro lado, el menor ingreso rural se explicaría por la tradicional relación negativa de precios entre el trabajo rural y el trabajo urbano y, sobretodo, por diferencias en la productividad.

Lo anterior también permite explicar por qué la tasa de desempleo resulta mayor en el medio urbano (5.3%), que en el rural (2.4%), sin generar migraciones en sentido contrario. Estimulada por las expectativas de un mayor ingreso monetario, (que sin embargo, debe cubrir mayores necesidades), y por adicionales ingresos no monetarios en servicios de educación y salud, la población rural persiste en migrar a la ciudad a pesar de que en ésta, las posibilidades de encontrar empleo "formal" son notoriamente escasas.

Otra característica del mercado laboral es la baja proporción de personas que participan en las actividades económicas, particularmente de las que viven en condiciones de pobreza. Esta situación se comprueba al observar cómo la tasa global de participación, que asciende al 39.4% de la población con NBS, desciende a 34.8% en las personas con NBI y a 33.2% en aquellas que viven en miseria. Este comportamiento se repite en los ámbitos urbano y rural.

La desigual participación de la mujer en la fuerza laboral se reproduce también en situaciones de NBS, NBI y miseria en las áreas urbana y rural. Puede percibirse en el cuadro Nº 27 que a mayor pobreza, la participación laboral de la mujer es menor (casi un tercio de la participación masculina).

Estas cifras a nivel urbano expresan la carencia de fuentes de trabajo para mujeres, la falta de servicios que sustituyan el trabajo doméstico, la actitud y la organización familiar y social que condicionan y retienen a la mujer en el hogar. Por otro lado, estos mismos resultados encubren a nivel rural la gestión decisiva de la mujer en las labores agropecuarias, pues esa participación no es registrada en los censos.

Las posibilidades de superar la pobreza, mientras subsistan estas condiciones laborales, se ven reducidas si se observa que la tasa de dependencia por persona ocupada es mayor en los grupos con NBI y miseria, principalmente de las áreas rurales.

En el Anexo Estadístico, Cuadro N°8, se encuentra información adicional sobre el comportamiento de las variables empleo e ingresos, para todos los departamentos del país.

## 5.2. Según Recursos, a Nivel Regional y Provincial

La mayor parte de las regiones, excepto la selva, están ubicadas transversalmente en el territorio peruano, ocupando áreas costeras y serranas, por lo cual disponen de diferentes pisos ecológicos y posibilidades agrícolas y pecuarias, así como de diversas formas de tenencia de la tierra. En consecuencia, los promedios regionales de las variables e indicadores analizados, esconden una variada situación económica y tecnológica, así como áreas con poblaciones que padecen distintos niveles de pobreza.

Para hacer visible esa heterogeneidad intrarregional, el estudio incorporó algunos indicadores con base en el Censo Agropecuario de 1972. La información, como la de tasas de migración, ha sido agrupada según las regiones señaladas, con la finalidad de contribuir a la caracterización de las mismas.

### 5.2.1. Disponibilidad de Tierra Agrícola

El Perú tiene un territorio de 128.5 millones de hectáreas. De éstas, según el Censo Agropecuario de 1972, 7.6 millones son aptas para la agricultura y 15.1 millones, pastos naturales. El área agrícola utilizada efectivamente era de 3.7 millones de Hás. y en conjunto, con los pastos naturales aprovechados, 1.5 millones de Hás. eran de tierra agrícola estandarizada (TAE, definida como tierra de cultivo bajo riego en costa).

De la población económicamente activa total (PEA) del país que era, en 1981, de 5'313.654 personas, 1'893.627 estaban vinculadas a la agricultura, representando, el 35.1% de la fuerza laboral del Perú. Considerando esta población, el promedio nacional de tierra agrícola estandarizada por trabajador agrícola en ese año, fue de 0.82 hectáreas (Cuadro N°28).

De las doce regiones del país, la de mayor área agrícola estandarizada es la Nor-Oriental del Marañón (19.1% del total de TAE nacional), seguida de Los Libertadores-Wari (12.7%), Grau (10.7%), San Martín-La Libertad (10.7%) y Lima-Callao (9.9%). Estas cinco regiones, con el 63.1% del total de TAE a

Cuadro N° 28

## TIERRA AGRICOLA ESTANDARIZADA (TAE), POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA EN AGRICULTURA, CAZA Y SILVICULTURA (PEAA) Y POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA TOTAL (PEA) Según Regiones

REGIONES	TAE (Has.)		PEAA	PEA Total	TAE/PEAA (Has.)	PEAA/PEA %
	N.	%				
<b>TOTAL Y PROMEDIO NACIONAL</b>	<b>1543654</b>	<b>100.00</b>	<b>1893627</b>	<b>5313654</b>	<b>0.8</b>	<b>235.63</b>
1. AMAZONAS	28516	1.85	64012	147430	0.45	43.42
2. ANDRES A. CACERES	142361	9.22	234428	457943	0.61	51.19
3. AREQUIPA	63347	4.10	55880	228792	1.13	24.42
4. CHAVIN	99086	6.42	107865	232413	0.92	46.41
5. GRAU	165446	10.72	151078	361679	1.10	41.77
6. INCA	95139	6.16	230030	379982	0.41	60.54
7. LOS LIBERTADORES - WARI	196779	12.75	204925	371943	0.96	55.10
8. LIMA - CALLAO	152354	9.87	110756	1724935	1.38	6.42
9. MOQUEGUA - TACNA - PUNO	119258	7.73	204836	400064	0.58	51.20
10. NOR ORIENTAL DE MARAÑON	295747	19.16	336786	581750	0.88	57.89
11. SAN MARTIN - LA LIBERTAD	164948	10.69	133320	320021	1.24	41.66
12. UCAYALI	4986	0.32	18046	48138	0.28	37.49
13. AREAS NO CLASIFICADAS						

FUENTE: Maletta, H. y Makhoul, K. Perú: Provincias en cifras 1876-1981

AMIDEP y Universidad del Pacífico.

Elaboración: Proyecto RLA/86/004/INP-PNUD.

TAE: Tierra Agrícola Estandarizada.

PEA: Población Económicamente Activa.

PEAA: Población Económicamente Activa Agrícola.

nivel nacional, se caracterizan por tener gran parte de su territorio en la costa del país, donde:

- se encuentran las mayores áreas agrícolas bajo riego,
- se hicieron las mayores inversiones para expansión de la frontera agrícola,
- se aplican las tecnologías relativamente más avanzadas, y
- existen, en general, menores grados de pobreza.

En dichas regiones, las provincias costeras captan la mayor proporción de TAE. Así por ejemplo, de un total de 21, las 3 únicas provincias costeras de la región Nor-Oriental del Marañón (Chiclayo, Lambayeque y Ferreñafe) contribuyen con el 42% de la TAE regional; de un total de 23, las 5 provincias costeras de la región Los Libertadores-Wari (Ica, Palpa, Chincha, Pisco y Nazca) aportan el 44%.

Las regiones con menor área agrícola estandarizada son las ubicadas en la selva peruana, Amazonas (1.8%) y Ucayali (0.3%). A pesar de la enorme extensión de ambas, la escasa cantidad de tierras agrícolas estandarizadas se explica, obviamente, por el carácter esencialmente forestal de su territorio. En estas regiones existe un importante potencial agropecuario, siempre y cuando se combine el aprovechamiento racional del bosque (caza, silvicultura, pesca) con el respeto a los derechos de las comunidades nativas.

En relación con la cantidad de hectáreas por trabajador agrícola (TAE/PEAA), Lima-Callao resulta la región con mayor disponibilidad de tierra agrícola estandarizada, con 1.38 Hás. por trabajador; seguida de San Martín-La Libertad, con 1.24, Arequipa con 1.13 y Grau con 1.10. Las regiones con menor disponibilidad son Ucayali con 0.28 Has. por trabajador, la región Inca con 0.41 y Amazonas con 0.45. Esa baja relación se debe especialmente a la reducida disponibilidad de tierra agrícola en dichas zonas y a su relativamente escasa densidad poblacional.

Estas proporciones se explican en gran parte por la relación entre la población agrícola Económicamente activa (PEAA) y la población económicamente activa total (PEA) en las respectivas regiones. Las regiones con mayor relación PEAA/PEA son la Inca (60.54%), la Nor Oriental del Marañón (57.89%), Los Libertadores-Wari (55.10%), Moquegua-Tacna-Puno (51.20%) y Andrés B. Cáceres (51.19%). Las de menor relación PEAA/PEA son Lima-Callao (6.42%) y Arequipa (24.42%). Así, a pesar de su poca extensión, Lima resulta con la mayor proporción de TAE por trabajador agrícola, debido a su baja relación PEAA/PEA, resultante de su carácter predominantemente urbano y de su elevada proporción de trabajadores vinculados a actividades industriales y de servicios. De similar manera, Arequipa, con el 4.10% del total de TAE a nivel nacional, alcanza también una alta proporción de TAE por trabajador agrícola.

Las regiones con más del 50% de su población económicamente activa dedicada a la agricultura (Inca, Nor-Oriental del Marañón, Los Libertadores-Wari, Moquegua-Tacna-Puno) tienen a su vez menos disponibilidad de tierra agrícola por trabajador que el promedio nacional. En su mayoría son regiones serranas, donde la proporción de personas que viven en condiciones de pobreza es elevada, situación que en gran parte obedece a esa baja disponibilidad de tierra agrícola para una población que depende fundamentalmente de este recurso. Así por ejemplo, provincias con alto grado de pobreza como Cotabambas (Inca), Rioja (Nor Oriental del Marañón), Huanta (Los

Cuadro Nº 29

**SUPERFICIE COSECHADA TOTAL Y DE PRINCIPALES CULTIVOS**  
Según Regiones - 1972  
(en porcentaje)

REGIONES	TOTAL* No.(Has)	%	Arroz	Cebada	Maíz	Trigo	Menestra	Papa	Algodón	Azúcar	Café+Té	Frutas	Coca	Otros
1. AMAZONAS	45910	100.00	17.36	0.00	7.34	0.00	2.03	0.00	0.04	0.00	0.07	28.30	0.00	44.86
2. ANDRES A	272965	100.00	0.83	8.49	15.68	7.09	5.03	21.13	0.00	0.02	21.17	8.11	1.10	11.34
3. AREQUIPA	36709	100.00	11.98	10.17	19.63	3.57	13.20	7.37	7.27	2.31	0.00	1.35	0.02	25.24
4. CHAVIN	142921	100.00	0.44	14.83	28.12	22.97	5.39	17.35	0.50	1.28	0.02	0.54	0.07	8.49
5. GRAU	169139	100.00	12.91	1.09	21.72	4.32	5.18	0.64	25.05	0.00	6.25	6.32	0.01	6.52
6. INCA	186403	100.00	1.37	9.64	26.76	7.37	4.27	18.73	0.00	0.00	12.06	1.45	5.91	12.45
7. LOS LIBERTA-														
8. DORES-WARI	289147	100.00	0.06	16.88	20.68	9.49	6.28	11.55	15.19	0.00	3.91	2.82	0.66	12.48
9. LIMA - CALLAO	129302	100.00	0.00	2.14	22.26	1.28	4.72	7.41	17.81	4.70	0.00	6.83	0.00	32.85
10. MOQUEGUA-														
11. TACNA-PUNO	175226	100.00	0.06	18.57	2.93	0.60	3.68	33.93	0.03	0.00	3.85	0.84	0.33	35.18
12. NORORIENTAL														
13. DEL MARANON	446256	100.00	10.38	8.03	27.50	5.92	6.16	4.92	1.42	4.27	11.02	2.66	0.14	17.55
14. SAN MARTIN-														
15. LA LIBERTAD	237074	100.00	10.82	10.51	17.33	12.39	7.22	8.96	0.81	8.86	1.79	6.75	0.86	13.72
16. UYACALI	10340	100.00	18.67	0.00	12.68	0.00	4.97	0.00	0.00	0.00	0.83	43.62	0.11	19.12
TOTAL Y PROMEDIO NACIONAL	2141390	100.00	5.34	9.93	20.48	7.49	5.71	12.54	5.65	2.28	7.58	4.69	0.90	17.41

\* Incluye cultivos permanentes y transitorios.

FUENTE: MALETTA, H. y MAKHLOUF, K. Perú: Provincias en cifras 1876 1981  
AMIDEP y Universidad del Pacífico.

Elaboración: Proyecto RLA/86/004/JNP-PNUD.

**DISTRIBUCION REGIONAL DE PRINCIPALES CULTIVOS - 1972**  
(en porcentaje)

REGIONES	TOTAL (Has)	Arroz	Cebada	Maíz	Trigo	Menestra	Papa	Algodón	Azúcar	Café-té	Frutas	Coca	Otros
1. AMAZONAS	45910	7.00	0.00	0.77	0.00	0.78	0.00	0.02	0.00	0.02	12.91	0.01	5.46
2. ANDRES A. CACERES	272965	2.00	10.89	9.75	12.06	11.47	21.61	0.01	0.12	35.57	22.00	15.58	8.21
3. REQUIPA	36709	3.86	1.76	1.64	0.82	4.05	1.01	2.20	1.74	0.00	0.49	0.03	2.46
4. HAVIN	142921	0.55	9.96	9.15	20.45	6.44	9.30	0.60	3.73	0.02	0.76	0.55	3.22
5. GRAU	169139	19.18	0.86	8.37	4.55	7.31	0.40	35.00	0.00	6.50	10.62	0.07	7.41
6. INCA	186403	2.24	8.44	11.36	8.56	6.64	13.09	0.01	0.00	13.84	2.68	56.98	6.15
7. LOS LIBERTADORES-WARI	289147	0.16	22.94	13.62	17.10	15.17	12.52	36.29	0.00	6.95	8.09	9.81	9.56
8. LIMA-CALLAO	129302	0.00	1.30	6.56	1.03	5.09	3.59	19.02	12.43	0.00	8.78	0.02	11.26
9. MOQUEGUA-TACNA-PUNO	175226	0.09	15.29	1.17	0.66	5.39	22.28	0.04	0.00	4.16	1.47	3.03	16.34
10. NOR-ORIENTAL DEL MARAÑÓN	446256	40.69	16.85	27.95	16.47	22.95	8.24	5.23	39.01	30.28	11.81	3.34	20.77
11. SAN MARTIN-LA LIBERTAD	237074	22.52	11.71	9.36	18.30	14.28	7.96	1.58	42.98	2.61	15.89	10.52	8.62
12. UYACALI	10340	1.70	0.00	0.30	0.00	0.43	0.00	0.00	0.00	0.05	4.48	0.06	0.52
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>2141390</b>	<b>100.00</b>											

\* Incluye cultivos permanentes y transitorios.

FUENTE: MALETTA, H. y MAKHLOUF, K. Perú: Provincias en cifras 1876-1981. AMIDEP y Universidad del Pacífico.

Elaboración: Proyecto RLA/86/004/INP-PNUD.

Libertadores-Huari) y Huancané (Moquegua-Tacna-Puno) son al mismo tiempo las que tienen los menores coeficientes de TAE/PEAA (0.17, 0.10, 0.31, 0.36, respectivamente).

### 5.2.2. Cultivos Principales

El cultivo que ocupaba la mayor área agrícola del país es el maíz (20.48% del área agrícola nacional). Otros cultivos importantes fueron: papa (12.54%), cebada (9.93%), café-té (7.58%) y trigo (7.49%). (Cuadro N° 29).

Los productos agrícolas más difundidos a nivel nacional son el maíz, las menestras y en menor grado la papa, cultivo con gran adaptabilidad a diferentes pisos ecológicos.

Las regiones que siembran principalmente maíz son Chavín (28.12%), Nor-Oriental del Marañón (27.5%) e Inca (26.7%), mayormente en áreas serranas. Gran parte de su producción en la variedad amilácea está dedicada al autoconsumo, como uno de los cultivos de mayor vinculación a la población más pobre. Lo mismo ocurre con la papa, cuya producción se da principalmente en las regiones de Moquegua-Tacna-Puno (33.9%), Andrés A. Cáceres (21.1%) y Chavín (17.3%). El trigo es cultivado básicamente en las regiones Chavín (22.9%) y en San Martín-La Libertad (12.4%).

Las provincias que destinan su superficie agrícola en mayor proporción al maíz son Casma (81.0%), Santa (50.5%), Bolognesi (36.8%), Santa Cruz (46.3%), Chota (46.3%), Chachapoyas (46.3%), Abancay (57.7%) y Antabamba (52.2%). Las provincias que orientan su producción mayormente al cultivo de la papa son Recuay (35.2%), Aija (28.6%), Carabaya (49.7%), Azángaro (39.4%), Dos de Mayo (54.3%), Pasco (68.3%) y Yauli (67.2%).

En referencia al total por cultivo, el café y el té se producen mayormente en las regiones de Andrés A. Cáceres (35.6%) y en la Nor Oriental del Marañón (30.28%).

La mayor parte del arroz se siembra en las regiones Nor-Oriental del Marañón (40.7%), San Martín-La Libertad (22.5%), Grau (19.2%) y Amazonas (7.0%), todas ellas con grandes extensiones de zonas selváticas o costeras. (En estas últimas, a pesar de su conocida escasez de agua, que las hace sumamente dependientes de grandes inversiones en irrigación). (Cuadro N° 30).

En estudios preliminares realizados por el Proyecto, se constató que las provincias de los estratos de mayor pobreza, por ejemplo Cotabambas, Cuzco y Chumbivilcas, presentaban una mayor diversidad de cultivos: el 70% del área cosechada era utilizada por ocho productos (maíz, papa, cebada, trigo, café, te, menestras y frutas). Este comportamiento agrícola, que descarta la especialización productiva, en perjuicio de una mayor productividad, está relacionado con una disminución del riesgo de pérdida de cultivos por condiciones adversas como heladas, sequías, etc.; y por la necesidad de disponer de una variedad de frutos para autoconsumo. Usualmente, la producción de estas provincias tiene un doble destino: autoconsumo e intercambio.

## NIVELES DE TECNOLOGIA AGRICOLA SEGUN REGIONES - 1972

REGIONES	% de UAN <sup>1</sup> que en 1972 utilizaron:			
	Energía <sup>2</sup> Mecánica	Fertili..o Guano <sup>3</sup>	Semilla Comprada	Crédito <sup>4</sup>
1. AMAZONAS	0.32	0.16	9.39	9.42
2. ANDRES A. CACERES	8.13	26.51	21.70	6.06
3. AREQUIPA	19.11	36.62	47.09	18.17
4. CHAVIN	3.90	22.63	19.95	4.04
5. GRAU	13.73	23.31	33.69	9.42
6. INCA	1.84	10.78	15.00	5.01
7. LOS LIBERTADORES - WARI	5.48	7.57	21.31	3.34
8. LIMA - CALLAO	19.85	30.89	33.38	13.70
9. MOQUEGUA - TACNA - PUNO	3.93	23.52	28.75	9.18
10. NOR ORIENTAL DEL MARAÑON	8.09	13.43	24.05	6.85
11. SAN MARTIN - LA LIBERTAD	9.92	25.47	20.86	6.91
12. UCAYALI	1.70	1.31	11.86	7.61
<b>PROMEDIO NACIONAL</b>	<b>7.17</b>	<b>18.44</b>	<b>23.21</b>	<b>6.97</b>

<sup>1</sup> La unidades agropecuarias normales (UAN) son las que al momento del Censo Agropecuario de 1972 tenían como mínimo 0.5 hectáreas o bien tenían menor extensión pero superaban un cierto número de animales. Cubren aproximadamente el 99.68% de la superficie de todas las unidades agropecuarias censadas.

<sup>2</sup> Incluye tracción mecánica en forma exclusiva o combinada con tracción animal.

<sup>3</sup> Incluye fertilizantes químicos y guano de isla. No considera guano de corral.

<sup>4</sup> Porcentaje de UAN con crédito respecto a las UAN totales.

FUENTE: Maletta, H. y Makhoulouf, K. Perú: Provincias en cifras 1876-1981. AMIDEP y Universidad del Pacífico. Elaboración: Proyecto RLA/86/004/INP-PNUD.

Más de un 50% está dedicada a la primera finalidad. Estos patrones son diferentes en las provincias más desarrolladas, donde se da una mayor especialización, concentrada generalmente en un número menor de productos que comprenden las mayores extensiones de cultivo (entre ellos, maíz, algodón y azúcar). Por ejemplo, en la provincia de Piura el 68.4% de las hectáreas cultivadas se dedicaba al algodón, en Nazca el 78.7% también al algodón, en Pacasmayo el 73.1% al arroz y en Trujillo y Chiclayo el 46.3% y el 53.6%, respectivamente, al azúcar.

### 5.2.3. Uso de Tecnología Agrícola

Considerando los indicadores de uso de energía mecánica, fertilizantes o guano, semilla comprada y recepción de crédito, en términos generales, las regiones con mayores niveles tecnológicos en este rubro son Arequipa y Lima-Callao, con promedios superiores a los nacionales. Sin embargo, al interior de ellas, algunas provincias como Cajatambo en Lima y La Unión en Arequipa, presentan niveles tecnológicos muy limitados. Estas regiones,

como ya se vió, son las que tienen los mayores promedios de tierra agrícola estandarizada por población agrícola y las que poseen los menores niveles de pobreza.

Con respecto a la utilización de energía mecánica, de fertilizantes y de semilla comprada, el Cuadro N°31 muestra que las regiones menos favorecidas son Amazonas (0.32%, 0.16% y 9.4%, respectivamente, en las unidades agropecuarias que en el Censo de 1972 tenían como mínimo 0.5 hectáreas) y Ucayali (1.7%, 1.3% y 11.86%). En una mejor situación se encuentran las regiones Inca (1.8%, 10.7% y 15.0%) y Los Libertadores-Wari (5.5%, 7.56% y 21.3%). Cabe destacar, que al interior de esta última, las provincias del departamento de Ica triplican los promedios tecnológicos nacionales.

La situación de las regiones Amazonas y Ucayali se explica por su relativamente escaso desarrollo agrícola y la de Los Libertadores-Wari e Inca, mayormente serranas, por el uso extensivo de bueyes u otro tipo de tracción animal y el esfuerzo humano, que son característicos de las áreas más pobres del país. En similar situación y probablemente por las mismas razones, debajo del promedio nacional, aunque a un mayor nivel de uso que las mencionadas, se encuentran las regiones Chavín (3.9%, 22.6% y 19.9%) y Moquegua-Tacna-Puno (3.9%, 23.5% y 28.7%). Sin embargo, en esta región, las provincias de Ilo y Tacna presentan no sólo promedios superiores a los nacionales sino a los de las regiones más desarrolladas como Lima y Arequipa.

En relación al crédito resalta la escasa proporción de unidades agrícolas que a nivel nacional se benefician con él (7.1%). Las regiones menos favorecidas son Los Libertadores-Wari (3.3%) y Chavín (4.0%). Otras regiones con porcentajes alrededor del promedio nacional son Inca (5.0%), Andrés A. Cáceres (6.0%), Nor Oriental del Marañón (6.8%) y San Martín-La Libertad (6.9%). Las regiones de Amazonas y Ucayali, que frente a los otros indicadores mantenían los niveles más deprimidos, respecto al crédito que reciben, se encuentran en mejor posición que la media nacional (9.4% y 7.6% de UAN con crédito, respectivamente). Ello se debería a que el crédito agrícola incorpora apoyo a la extracción forestal, propia de las unidades agrarias de selva.

### Capítulo III

## EL GASTO GUBERNAMENTAL EN LOS SECTORES SOCIALES

### 1. LINEAMIENTOS DE POLITICA ADOPTADOS ENTRE 1986 y 1990 EN RELACION CON EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS POBRES

1.1. En el Plan de Desarrollo 1986-1990 que rige la acción del sector público y orienta las acciones del resto de los sectores, se dió una alta prioridad nacional a los grupos y áreas históricamente postergadas; así:

- a) En cuanto a poblaciones-objetivo, se priorizan:
  - niños de 0-5 años,
  - minusválidos,
  - madres gestantes y puérperas,
  - analfabetos,
  - desempleados,
  - campesinos.
- b) En cuanto a los servicios, se prioriza:
  - en alimentación: complementos nutricionales y abastecimiento de productos esenciales, que satisfagan requerimientos mínimos;
  - en salud: saneamiento ambiental y prevención (vacunaciones masivas, etc.);
  - en saneamiento: agua potable y alcantarillado, tanto para asentamientos campesinos pobres como para las poblaciones urbano-marginales;
  - en educación: alfabetización, educación primaria, educación laboral;
  - en empleo: generación de ingresos temporales.
- c) En cuanto a territorios, se priorizan:
  - las provincias incorporadas en el llamado "Trapecio Andino", que incluye una alta proporción de la sierra sur del país;
  - microrregiones en emergencia económica y social (por sus altos niveles de pobreza y por la situación de violencia que las afecta), que comprenden también a la mayoría de las provincias del "Trapecio Andino";
  - asentamientos urbano-marginales;
  - zonas de frontera.

El Plan señala además, que el desarrollo económico será inviable si no se reducen las disparidades sociales y políticas. En tal sentido se plantean, entre otras, las siguientes líneas de acción fundamentales:

- a) atención de las necesidades básicas,
- b) atención a las poblaciones marginadas,
- c) desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.

1.2. El Plan reitera la importancia y la urgencia de proporcionar una atención preferente a las poblaciones con mayor grado de postergación en el sector rural y en las áreas urbano-marginales para lo cual plantea 4 instrumentos especiales:

- a) El "Programa de Apoyo al Ingreso Temporal" (PAIT), que incorpora a desempleados o subempleados en la construcción de infraestructura y el desarrollo de proyectos productivos, a cambio de un salario mínimo.
- b) El "Programa de Desarrollo Microrregional", orientado a desarrollar proyectos multisectoriales que mejoren la capacidad productiva y el acceso a servicios sociales básicos, de provincias pobres localizadas en la Sierra en general y en el "Trapecio Andino" en particular;
- c) El "Fondo de Desarrollo Rural-Comunal", mediante el cual se proporcionan recursos financieros a los campesinos de menores recursos, especialmente aquellos organizados, en comunidades. Estos fondos se completarían con otros provenientes del Banco Central de Reserva y de la Cooperación Técnica Internacional.
- d) El "Programa de Asistencia Directa" (PAD), que apoya esencialmente acciones dedicadas a mejorar el hábitat, la dotación de servicios y alimentos, la capacidad de obtención de ingresos en áreas rurales pobres y asentamientos urbanomarginales (o en los grupos de trabajadores informales). A estos instrumentos se añaden los programas regulares a cargo de los ministerios "sociales" respectivos (Salud, Vivienda, Educación).

### 2. EVOLUCION Y RESULTADOS DE LAS POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES

2.1. No obstante una mejora generalizada en los ingresos y en el consumo durante 1985-1986, la crisis surgida desde mediados de 1987, en términos de una elevada inflación (2.915% entre octubre de 1988 y octubre de 1989) y de una recesión inusitada (el PIB de la industria manufacturera, de la agricultura y de la construcción cayeron el 27.2%, el 11.6% y el 28.8% respectivamente durante los cinco primeros meses de 1989, en referencia a los promedios logrados en 1988; entre 1988 y 1987 el PBI manufacturero y el PBI de la construcción cayeron 12.5% y 16.6% respectivamente), se produjo un deterioro ostensible en los niveles de vida.

Los salarios reales disminuyeron aproximadamente en un 50% entre julio de 1985 y julio de 1989. En esta misma perspectiva, el ingreso real promedio de los trabajadores se redujo en 29% entre 1987 y 1988 (según estimaciones de BCR, tomando como base los valores en Intis de 1979). El índice de empleo manufacturero en Lima Metropolitana se redujo en 13.8% entre julio de 1988 y julio de 1989.

2.2. Factores externos, pero esencialmente el manejo inadecuado de la política económica, la parálisis relativa en las inversiones del sector privado y una retracción radical en la inversión pública (provocada por un recurrente déficit fiscal), contribuyeron en parte a este crítico escenario económico y social.

La situación, ha exacerbado el conflicto social y ha dificultado la aplicación de algunos correctivos para cubrir la brecha fiscal, aminorar los desequilibrios del sistema de precios relativos, combatir la especulación de alimentos y medicinas básicas, e iniciar la reactivación selectiva del aparato productivo (tanto para fines de exportación, como para el consumo interno).

2.3. No obstante los esfuerzos del gobierno para atenuar los efectos de la "crisis" y la situación de la pobreza que afecta gravemente a un alto porcentaje de la población, los resultados han sido poco significativos. Los subsidios generalizados (horizontales) o los controles de precios a determinados insumos agrícolas (fertilizantes) y productos esenciales de la canasta básica de consumo (azúcar, leche, trigo, aceite), no tuvieron una cobertura suficiente y, en la mayoría de los casos, se desvirtuaron porque fueron aprovechados indiscriminadamente por grupos pobres y no pobres. Esto condujo a mediados de 1989 a una estrategia de subsidios directos y restringidos, paralelamente a una liberalización parcial de los productos con precios controlados. La situación inflacionaria y su secuela de presiones provenientes de los consumidores ha relativizado dichas medidas.

El "Programa de Compensación Social" que estableció el Gobierno a principios de 1989 ha carecido de apoyo político institucional y financiero. De hecho, a fines de ese año el Programa pasaba desapercibido y su objetivo de organizar un masivo conjunto de acciones articuladas para aminorar los efectos de la crisis, especialmente en la alimentación de los grupos más precarios, se ha estancado. Tal situación ha generado un esfuerzo paralelo, aunque también restringido en sus alcances, por parte de la Iglesia Católica, algunas organizaciones populares y determinados grupos de desarrollo no gubernamentales ("Programa de Emergencia Social").

2.4. En suma, se aprecia una distancia significativa entre los objetivos económicos y sociales del Plan de Desarrollo 1986-1990 y los resultados o respuestas concretas, aún si, como es lógico, éstas deben asumirse en un contexto de mediano y largo plazo para los problemas considerados como

estructurales. Esto se explica en parte, por la profunda crisis económico-financiera, que retrae la capacidad de gasto del Estado para brindar servicios básicos y desarrollar o promover proyectos productivos (directamente o a partir de incentivos selectivizados para los agentes económicos particulares).

Esa distancia y sus posibles implicaciones es bastante más significativa, si se considera que:

- a) La magnitud y la profundidad de la pobreza tienen un carácter extremadamente grave, y predominantemente crónico.
- b) Las condiciones de pobreza se están haciendo más agudas;
- c) La intensidad del conflicto social crece dentro de un entorno de violencia y subversión, que podría comprometer la proyección democrática del país.

### 3. NIVEL Y ESTRUCTURA DEL GASTO SOCIAL

#### 3.1. Contenido y Alcances

##### 3.1.1. El análisis del gasto social incluye dos niveles:

- a) El Gasto Social Global, que corresponde al gasto ejecutado por el sector público en educación, salud, vivienda y seguridad social. Incluye gastos de inversión y de operación que directamente se aplican a los servicios sociales (maestros, médicos, productores, ejecutivos de unidades de servicio) por los ministerios, instituciones públicas descentralizadas (Instituto Peruano de Seguridad Social, Cooperación Popular, Corporaciones Departamentales de Desarrollo) y proyectos especiales de emergencia. Los valores se consignan en precios constantes de 1988;
- b) El Gasto Social Directo, que sólo considera a los programas y proyectos específicos orientados a grupos en pobreza. Para este efecto se han considerado los rubros programados durante los años 1986, 1987 y 1988, segmentados al nivel departamental. Por lo anterior, los valores del Gasto Social Global son mayores que los correspondientes al Gasto Social Directo.

3.1.2. Ambos tipos de valores pretenden reflejar el esfuerzo realizado por el gobierno, en términos presupuestales, a fin de cumplir con su función de proveedor de servicios e infraestructura sociales que normalmente van orientadas a los grupos con algún grado de pobreza, aunque algunos servicios e infraestructuras tienen un uso común y son también utilizados por grupos con ingresos "medios y altos".

#### 3.2. El Gasto Social Global.

3.2.1. Este tipo de gasto tuvo un valor de 241.220 millones de Intis en 1981;

260.462 millones de Intis en 1986; (cifra mas alta para el período analizado); cayendo hasta 150.614 millones de Intis en 1988. El declive del Gasto Social Global es claro a partir de 1987.

En efecto, mientras que entre 1985-1986 creció en 17% tuvo un decrecimiento del 18% entre 1986-1987 y del 29% entre 1987-1988. (Gráfico N° 7).

3.2.2. Esta proyección negativa es más aguda si se toman las cifras del Gasto Social Global per cápita, que fue de 13.500 Intis en 1981, y se redujo a 7.100 Intis en 1988. Si se analiza la progresión de estos valores, se aprecia que habiendo crecido un 14% entre 1985-1986, tuvo tasas negativas del 20% entre 1986-1987 y del 31% entre 1987-1988.

Las cifras y progresiones anteriores, que aparecen en el cuadro N°32, definen una posición crecientemente deficitaria, especialmente si se confronta con las graves carencias detectadas en los análisis correspondientes al Capítulo II.

3.2.3. De otro lado, es importante verificar que el Gasto Social Global se mantiene alrededor del 10% en promedio, con respecto al total de gastos del sector público en los años comprendidos en este análisis. En efecto, mientras que en 1981 la relación fue de 10.10%, en 1985 fue de 9.65%, subiendo a 12.87% en 1986. A partir de allí tiene una declinación: 11.25% en 1987 y 10.37% en 1988. Desde esta perspectiva también el panorama es negativo porque, tanto el Gasto Social Global como el total de gastos del sector público, son relativamente bajos y declinantes. (Gráfico N° 8).

La situación corresponde, en general, a una incapacidad real del gobierno para contar con suficientes recursos presupuestales que permitan abatir (o siquiera mantener), los niveles de pobreza existentes, a través de la inversión en infraestructura y servicios sociales deficitarios, que mayormente se orientan a los grupos sociales marginados. Aquí son pertinentes dos consideraciones adicionales:

- a) El Gasto Social efectivo no responde, ni en términos absolutos ni en términos relativos (proporción del gasto social con respecto al total del gasto del sector público), a las crecientes demandas insatisfechas;
- b) La estructura fiscal no parece responder a la necesidad de incrementar los ingresos (la presión fiscal es baja, encontrándose en los últimos 2-3 años a un nivel del 6% al 9% con respecto al PIB).

3.2.4. Al interior del Gasto Social Global, sin considerar los gastos sociales corrientes, los valores más altos corresponden a aquellos gastos presupuestales ejecutables que tienen un carácter "multisectorial", esto es, que se aplican por diferentes entidades descentralizadas (Corporaciones Departamentales de Desarrollo) a proyectos sociales diversos y que no han podido ser clasificados en algunos de los sectores sociales (salud, vivienda, etc.).

Gráfico No. 7

### EVOLUCION DEL GASTO SOCIAL 1981 - 1988

Miles de millones de Intis de 1988

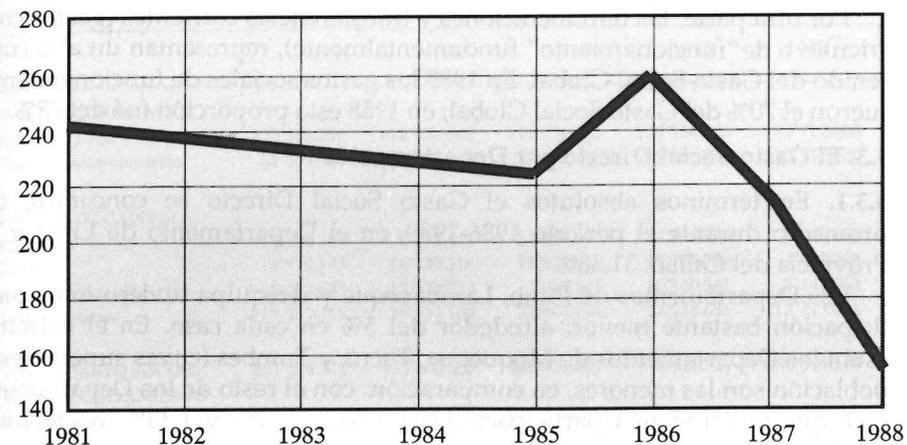
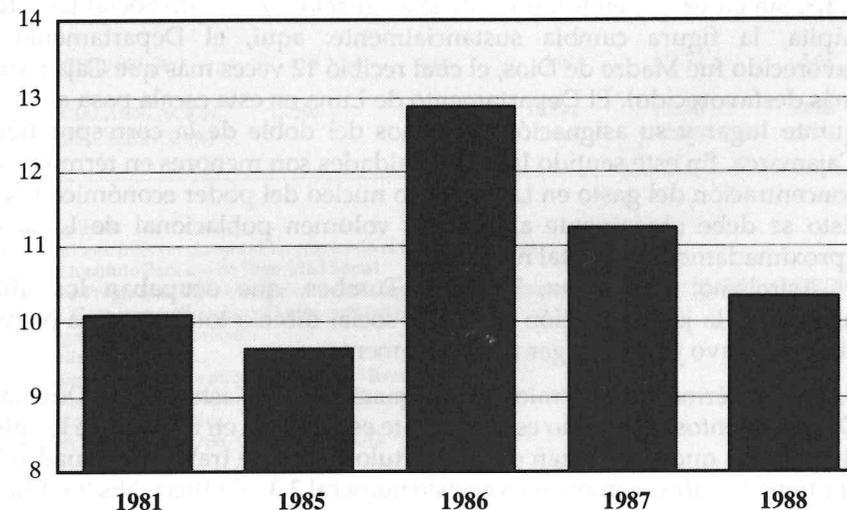


Gráfico No. 8

### PARTICIPACION DEL GASTO SOCIAL EN EL GASTO DEL SECTOR PUBLICO 1981 - 1988

% Gasto social / Gasto total



Sin embargo, estos gastos "multisectoriales" podrían ulteriormente desagregarse a partir de los presupuestos analíticos (que no pudieron ser obtenidos durante este trabajo).

En promedio, para el período 1985-1988, los gastos "multisectoriales" tuvieron una participación del 11.8% con respecto del Gasto Social Global.

Por otra parte, las remuneraciones y transferencias corrientes (gastos corrientes o de "funcionamiento" fundamentalmente), representan un alto contenido del Gasto Social Global. En 1985 los gastos sociales de funcionamiento fueron el 70% del Gasto Social Global; en 1988 esta proporción fué del 78%.

### 3.3. El Gasto Social Directo por Departamentos

3.3.1. En términos absolutos el Gasto Social Directo se concentró, en promedio durante el período 1986-1988, en el Departamento de Lima y la Provincia del Callao: 31.36%

Los Departamentos de Puno, Lambayeque y Arequipa tuvieron una participación bastante menor: alrededor del 5% en cada caso. En el extremo están los Departamentos de Moquegua, Tacna y Tumbes (cuyas superficies y población son las menores, en comparación con el resto de los Departamentos), que tuvieron una participación del 1.06%, 1.27% y 1.33%, respectivamente.

3.3.2. Si se jerarquiza la distribución anterior haciendo que la menor asignación porcentual tenga el valor de "uno" (Moquegua), la figura mostraría que a Lima-Callao le correspondió, en el período analizado, 30 veces más que Moquegua. El segundo Departamento en esta jerarquización se distancia violentamente: 4.8 veces más que Moquegua.

3.3.3. Sin embargo, en términos de la asignación del Gasto Social Directo per cápita, la figura cambia sustancialmente: aquí, el Departamento más favorecido fue Madre de Dios, el cual recibió 12 veces más que Cajamarca (el más desfavorecido). El Departamento de Lima en esta escala pasa al décimo-quinto lugar y su asignación es menos del doble de la correspondiente a Cajamarca. En este sentido las desigualdades son menores en términos de la concentración del gasto en Lima, como núcleo del poder económico y social. Esto se debe obviamente al elevado volumen poblacional de Lima (35% aproximadamente del total nacional).

Asimismo, Moquegua, Tacna y Tumbes, que ocupaban los últimos lugares en la jerarquización del gasto social directo total, pasan a ocupar el cuarto, octavo y tercer lugar respectivamente.

3.3.4. En términos generales, la asignación del Gasto Social Directo por Departamentos no ha sido estrictamente establecida en función de los niveles de pobreza que se analizan en el Capítulo II de este trabajo. El Cuadro N°33 contiene las cifras comentadas en este numeral 3.3. (Gráficos N°s.9 y 10).

Cuadro N°32

### MONTO E INDICADORES DEL GASTO SOCIAL GLOBAL EN EL PERU: 1981, 1985-1988 (miles de intis de 1988)<sup>3</sup>

	1981	1985	1986	1987*	1988**
<b>GASTOS CORRIENTES</b>					
Remuner. Educ. y Salud	133'268.293	112'351.002	113'070.125	135'734.008	83'712.000
Transferencias corrientes	55'658.537	43'291.910	73'931.015	18'361.712	33'275.520
<b>GASTOS DE CAPITAL</b>					
Educación	9'268.293	8'115.648	14'751.995	12'893.082	6'061.266
Salud <sup>1</sup>	19'512.195	10'829.318	16'832.953	12'785.703	7'693.298
Viv. y Construcción	8'292.683	12'579.254	14'067.845	10'860.561	6'145.062
Multisectoriales <sup>2</sup>	15'219.512	35'937.104	27'807.868	22'986.654	13'727.031
<b>TOTAL GASTO SOCIAL</b>	<b>241'219.512</b>	<b>223'104.235</b>	<b>260'461.802</b>	<b>213'621.721</b>	<b>150'614.177</b>
<b>TASA DE CRECIMIENTO ANUAL (%)</b>		(7.5)	16.7	(18.0)	(29.5)
Gastos corrientes S.Púb.	1.980'000.000	2.008'470.708	1.738'483.466	1.645'413.407	1.293'071.000
Gastos de Capital S.Púb.	408'780.488	302'891.200	284'620.867	253'903.973	159'612.000
<b>TOTAL GASTOS SECTOR PUBLICO<sup>3</sup></b>	<b>2.388'780.488</b>	<b>2.311'361.907</b>	<b>2.023'104.333</b>	<b>1.899'317.380</b>	<b>1.452'683.000</b>
<b>TOTAL PBI</b>	<b>5.151'707.317</b>	<b>4.718'843.520</b>	<b>5.197'291.904</b>	<b>5.722'534.131</b>	<b>4.387'088.000</b>
<b>GASTO SOCIAL/GASTO S.PUBLICO(%)</b>	10.10	9.65	12.87	11.25	10.37
<b>GASTO SOCIAL/PBI (%)</b>	4.68	4.73	5.01	3.73	3.43
<b>GASTO SOCIAL/POBLACION TASA DE CRECIMIENTO (%)</b>	13.506	11.327	12.890	10.306	7.086
		(16.1)	13.8	(20.0)	(31.2)

() cifras negativas.

Para convertir en intis constantes se ha empleado el índice de precios al consumidor.

<sup>1</sup> Incluye al Instituto Peruano de Seguridad Social.

<sup>2</sup> Incluye los Programas Multisectoriales de los Organismos Regionales de Desarrollo (ORDES o CORDES), SINAMOS, Cooperación Popular y Planes de Emergencia.

<sup>3</sup> Total del gasto público ejecutado.

\* Cifras preliminares BCRP.

\*\* Cifras estimadas en base a información de la Memoria 1988. BCRP.

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú. Compendio del Sector Público No Financiero. Abril 1989. Instituto Nacional de Estadística.

Elaboración: Proyecto RLA/86/OO4/INP-PNUD.

Gráfico No. 9

**DISTRIBUCION DEL GASTO SOCIAL  
EN LOS DEPARTAMENTOS**

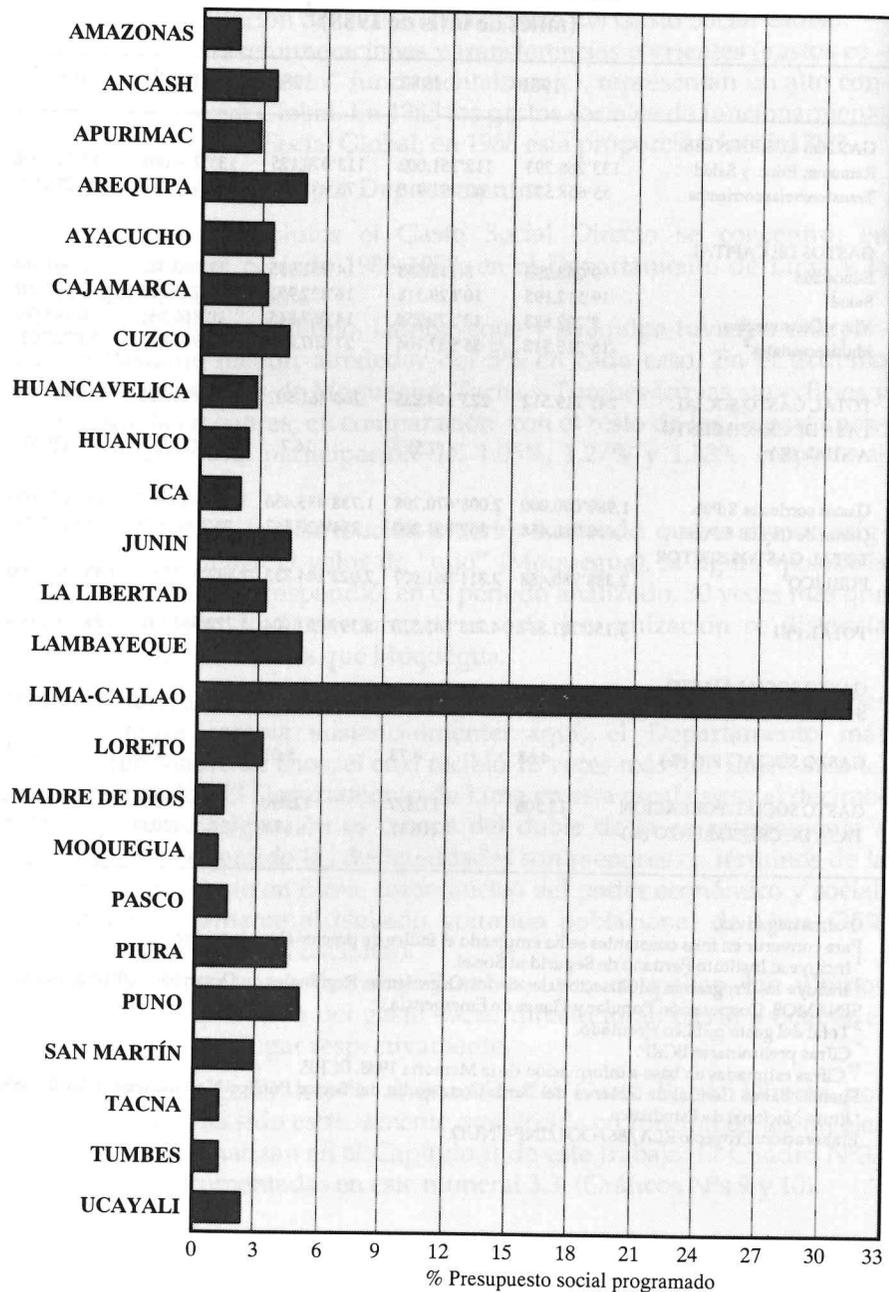
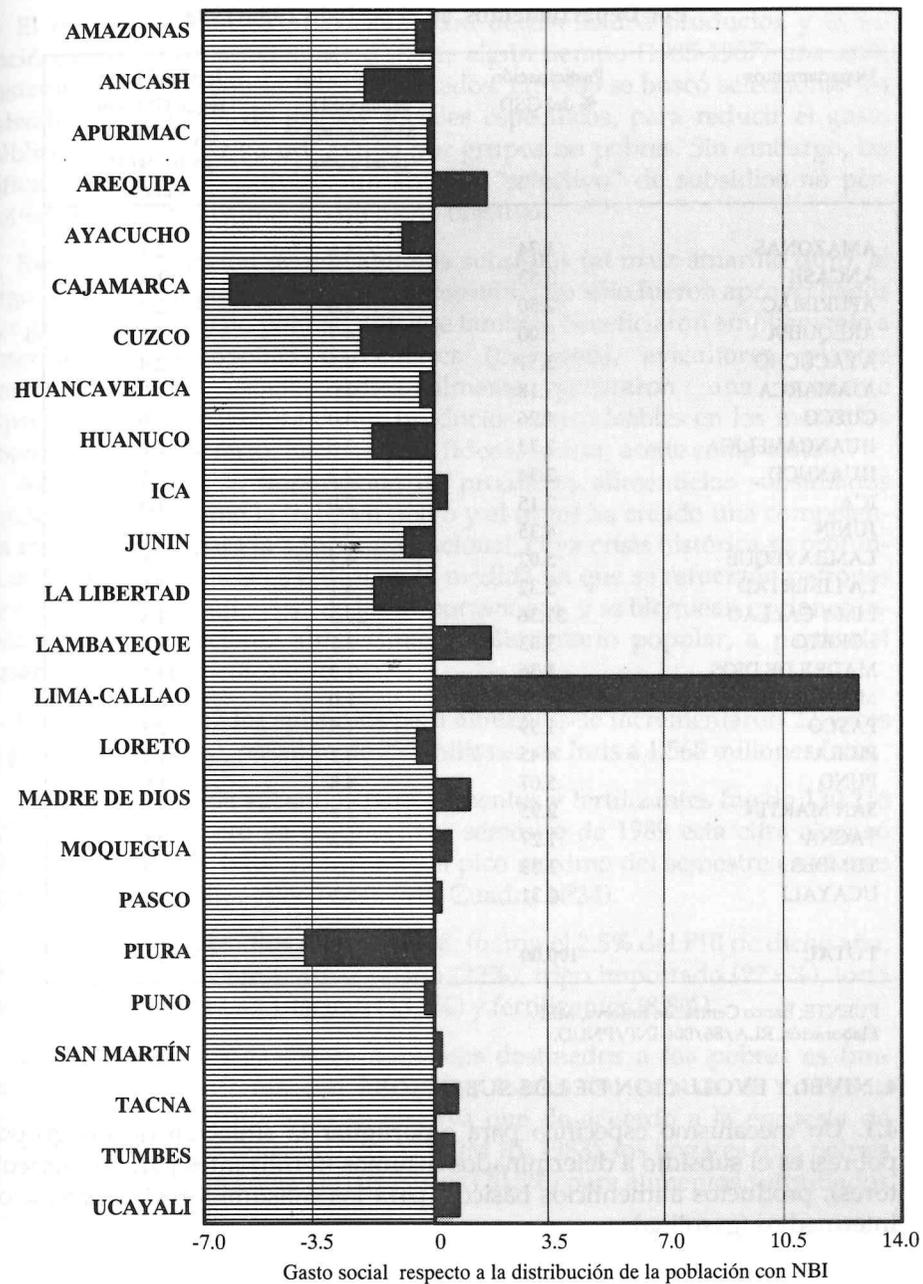


Gráfico No. 10

**LA PARTICIPACION EN GASTO SOCIAL  
Porcentual**



Cuadro N° 33

**PARTICIPACION Y JERARQUIZACION DEL GASTO SOCIAL DIRECTO (GSD),**

**Por Departamentos, en el período 1986-1988**

Departamentos	Participación % del GSD	Jerarquización según GSD. Menor partic. igual a uno.	Jerarquización según GSD per cápita. Menor partic. igual a uno.
AMAZONAS	1.74	1.6	2.1
ANCASH	3.53	3.3	1.4
APURIMAC	2.80	2.6	2.9
AREQUIPA	5.00	4.7	2.1
AYACUCHO	3.51	3.3	2.4
AJAMARCA	3.18	3.0	1.0
CUZCO	4.26	4.0	1.6
HUANCAVELICA	2.73	2.6	2.8
HUANUCO	2.34	2.2	1.5
ICA	2.15	2.0	1.6
JUNIN	4.35	4.1	1.6
LAMBAYEQUE	5.02	4.7	1.6
LA LIBERTAD	3.32	3.1	1.5
LIMA-CALLAO	31.36	29.5	1.8
LORETO	3.33	3.1	2.1
MADRE DE DIOS	1.36	1.3	11.6
MOQUEGUA	1.06	1.0	3.3
PASCO	1.59	1.5	2.3
PIURA	4.45	4.2	1.2
PUNO	5.07	4.8	1.9
SAN MARTIN	2.95	2.8	2.7
TACNA	1.27	1.2	2.5
TUMBES	1.33	1.3	3.8
UCAYALI	2.31	2.2	4.1
<b>TOTAL</b>	<b>100.00</b>	<b>---</b>	<b>---</b>

FUENTE: Banco Central de Reserva, MEF.  
Elaboración: RLA/86/004-INP/PNUD.

#### 4. NIVEL Y EVOLUCION DE LOS SUBSIDIOS

4.1. Un mecanismo específico para amortiguar la situación de los grupos pobres, es el subsidio a determinados insumos (fertilizantes para los agricultores), productos alimenticios básicos (para los consumidores), o productos intermedios (gasolina).

La cuestión surge de establecer cuál es el nivel de subsidios adecuado y viable, en términos de su destino final y de la capacidad financiera de la caja fiscal.

El control de precios practicado para determinados productos y la inflación, condujeron a mantener durante algún tiempo (1985-1987) una serie bastante amplia de subsidios generalizados. En 1988 se buscó seleccionar los subsidios en función de grupos sociales específicos, para reducir el gasto público y para evitar su utilización por grupos no pobres. Sin embargo, las dificultades para operativizar un sistema "selectivo" de subsidios no permitieron cumplir cabalmente con dicho objetivo.

Existe la presunción de que algunos subsidios (al maíz amarillo duro, al trigo, a la leche importada, al aceite comestible) no sólo fueron aprovechados por grupos pobres y no pobres, sino que también beneficiaron ampliamente a determinados oligopolios particulares (molineros, avicultores, plantas procesadoras de leche). Adicionalmente generaron una corriente especulativa y acaparadora de los productos mercadeables en los mercados populares (leche de tarro, harinas, pan, fideos, azúcar, aceite compuesto).

Adicionalmente, la importación de productos alimenticios subsidiados desde su origen (como la leche en polvo y el trigo) ha creado una competencia inconveniente para la agricultura nacional, cuya crisis histórica se profundiza. Esta circunstancia es crítica en la medida en que se refuerzan patrones de consumo "dependientes" de las importaciones, y se bloquean opciones internas para un creciente abastecimiento alimentario popular, a partir del desarrollo rural-agrícola nacional.

Entre 1985 y 1987 los subsidios para alimentos se incrementaron 22 veces (a precios corrientes), pasando de 255 millones de Intis a 1.568 millones Intis.

En 1988 el total de subsidios para alimentos y fertilizantes fue de 130.216 millones de Intis; pero ya en el primer semestre de 1989 esta cifra alcanzó 420.698 millones de Intis; alcanzando el pico máximo del semestre en el mes de julio (186.685 millones de Intis). (Ver Cuadro N°34).

Los gastos en subsidios durante 1988, fueron el 2.5% del PIB de dicho año, orientados mayormente a: arroz pilado (22%), trigo importado (22.6%), torta de soya importada (7.7%), lácteos (13.6%) y fertilizantes (8.8%).

El análisis de los gastos en subsidios destinados a los pobres es fundamental si se confronta con los gastos totales (su canasta de consumo popular). En el Cuadro N°35 se observa que de acuerdo a la encuesta de propósitos múltiples (Encuesta ENAPROM III. 1988), los hogares más pobres invierten un alto porcentaje de sus gastos (20.5%) para alimentos subsidiados en diferentes escalas.

Cuadro Nº 34

**SUBSIDIOS A LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS Y FERTILIZANTES <sup>1</sup>**  
 (en millones de intis)

PRODUCTO	1988	1989*						
	Total	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL
ENCI								
Trigo importado	29461	3462	1530	2565	522	3720	5182	16551
Maíz importado	3025	-136	-485	-388	-857	-1432	-7038	-5086
Maíz nacional	420	696	2449	1994	1567	1344	4044	2165
Torta soya importada	10083	0	0	0	0	0	0	0
Aceite crudo soya imp.	4692	188	0	11	225	2509	1960	3803
Leche descrem. import.	5771	-20	-40	-38	-62	671	3073	1782
Grasa anhidra imp.	2423	-23	-22	-48	-70	165	934	454
Leche en polvo-ENCI	7611	2732	2030	1849	2245	2759	4262	5703
Leche entera cruda	1883	0	0	0	0	0	0	0
Aceite crudo de palma	1221	31	31	41	51	65	134	167
Azúcar blanca importada	9930	80	9	-137	-169	639	7733	2294
Azúcar blanca nacional	958	0	0	0	0	0	7151	0
Azúcar rubia nacional	3308	0	0	0	0	0	5844	0
Fertilizantes <sup>2</sup>	11431	3421	4760	6208	7450	10476	12392	15223
SUBTOTAL	92217	10431	10262	12057	10902	20916	45671	43056
ECASA								
Arroz pilado	37999	4046	-2680	-6859	-5360	39054	95573	143629
SUBTOTAL	37999	4046	-2680	-6859	-5360	39054	95573	143629
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>130216</b>	<b>14477</b>	<b>7582</b>	<b>5198</b>	<b>5542</b>	<b>59970</b>	<b>141244</b>	<b>186685</b>

<sup>1</sup> PBI 1988 (millones I/ corrientes 5474,000)

Subsidio 88/PBI 88: 2.4%

<sup>2</sup> Los fertilizantes están con precios subsidiados, y su fijación es competencia de ENCI.

\* Estimado preliminar.

FUENTE: Banco Central de Reserva.

Sin embargo, el total de gastos en alimentos subsidiados del grupo más pobre (89.000 intis) es bastante menor que el correspondiente a los del grupo más rico (110.400 intis).

**5. APOORTE DE LA COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL**

5.1. Para el quinquenio 1985-1989 en el Programa Nacional de Cooperación Técnica Internacional, que coordina el Instituto Nacional de Planificación (INP), se registraban 1.700 proyectos para una contribución externa de U.S. \$ 1.029 millones.

Cuadro Nº 35

**PORCENTAJE DEL GASTO DE LOS HOGARES DESTINADO A LOS ALIMENTOS SUBSIDIADOS, Por Estrato de Ingresos - 1988**

ALIMENTOS SUBSIDIADOS	TOTAL		ESTRATOS										
	Gasto	%	I	II	III	IV	V	Gasto	%	Gasto	%	Gasto	%
1. Pan y Cereales	41.2	6.55	49.9	4.43	52.0	5.78	48.7	7.26	48.3	7.85	44.7	10.31	
2. Leche, queso y Huevos	22.7	3.61	27.1	2.41	27.1	3.07	23.7	3.53	23.3	3.79	19.7	4.55	
3. Grasas y Aceites Comestibles.	7.1	1.13	10.5	0.93	8.8	0.98	8.0	1.19	7.3	1.19	7.4	1.70	
4. Azúcar	7.7	1.23	8.3	0.74	8.2	0.91	8.7	1.30	7.9	1.28	7.8	1.79	
5. Otros Productos Alimenticios	10.7	1.70	14.2	1.26	13.8	1.54	10.5	1.56	11.3	1.84	9.3	2.15	
Total gasto*	629	100	1126	100	899	100	671	100	615	100	434	100	
Total gasto de aliment. subsid <sup>1</sup>	89.4	14.2	110.0	9.8	110.4	12.3	99.6	14.8	98.1	16.0	89.0	20.5	
Total subsidio/Gasto de cada estrato									7.9	9.9	13.3	14.5	20.6

<sup>1</sup> Total promedio de alimentos subsidiados.

\* Gasto medio de consumo anual de los hogares (miles de Intis).

FUENTE: IE, Encuesta ENAPROM III. 1988.

El Programa consigna 3 áreas prioritarias:

- pobreza crítica,
- desarrollo científico y tecnológico, y
- gestión pública.

5.2. Los Proyectos orientados a combatir la pobreza suman 170, que representan apenas, el 28% de la contribución total. De éstos, 47 corresponden al desarrollo de la agroalimentación popular y 53 proyectos tienen una estructura multisectorial (20% de la contribución en estos sectores).

5.3. En términos espaciales, 57 de los 170 proyectos relacionados con pobreza (especialmente rural) tienen un carácter nacional o multidepartamental y ocupan el 64.4% del aporte total para estos sectores (U.S. \$ 185.2 millones) y el 18% de la contribución total. Los departamentos con mayor número de proyectos (fuera de los nacionales o multidepartamentales) son:

- a) Lima-Callao, con 23 proyectos y el 5.6% de la contribución;
- b) Cuzco, con 15 proyectos y el 6.5% de la contribución; y
- c) Puno, con 14 proyectos y el 6.7% de la contribución.

Si se agregan todos los departamentos predominantemente serranos (relativamente más pobres), el Programa incluye 66 proyectos que absorben U.S.\$ 71.888 (25% del total de los proyectos de Cooperación Técnica), destinados a la erradicación de la pobreza.

Departamento	Nº de Proyectos	Contribución (U.S.\$)	Porcentaje de Contribución
Lima-Callao	23	4.000	5.6%
Cuzco	15	4.200	6.5%
Puno	14	4.688	6.7%
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>12.888</b>	<b>18.8%</b>

Capítulo IV

## EL PROBLEMA DE LA POBREZA Y ALGUNOS LINEAMIENTOS DE POLITICA PARA SU TRATAMIENTO

### 1. RECONSTRUIR EL CONSENSO PARA ALCANZAR ACUERDOS DEMOCRATICOS MINIMOS

Nuestro país atraviesa una de las más agudas crisis en toda su historia. Su componente estructural de pobreza en las dimensiones que hoy alcanza (70%), tiene necesariamente que afectar la totalidad de las actividades sociales, económicas, políticas e institucionales.

Pero quizá la consecuencia más grave de esta situación consiste en que ella ha vulnerado los elementos de la unidad nacional, nuestro optimismo y nuestro destino histórico.

No es una crisis de la cual pueda responsabilizarse a un gobierno determinado o a un sector de la sociedad en concreto. La han producido largos años de inestabilidad política y económica y de desconsideración por la situación social de una gran parte de la población. En esencia ha sido la carencia de una identidad nacional por la que grupos del país se han desconocido como integrantes de una sociedad nacional, que no puede existir sin todos los peruanos.

En el mapa de América Latina podemos comprobar que países democráticamente estables y con cierta permanencia en sus políticas económicas han salido mejor librados de las graves circunstancias padecidas por la región en la década pasada, una década no solamente perdida, sino de atraso para el desarrollo de nuestros pueblos. Para la década de los noventa no existen indicios de que vaya a ser diferente, a menos que hagamos el esfuerzo conjunto de toda la sociedad nacional, en el marco de una mayor integración latinoamericana.

Algunos de esos países con partidos distintos no muestran diferencias sustanciales en sus políticas de desarrollo. Esto ha facilitado estrategias de mediano y largo plazo, que por su consistencia han podido producir resultados más positivos.

No es este el caso del Perú. Alguna vez, un ilustre compatriota resaltaba que en el Perú para que a la oposición le vaya bien, al país tiene que irle mal, lo cual señala inequívocamente la grave división de nuestras fuerzas políticas

fundamentales. No ha habido nunca un ejercicio real de concertación política en torno a un proyecto nacional.

Pero, la situación de nuestra nación impone la construcción de ese consenso en el interior de la sociedad civil; entre los partidos políticos como articuladores de la democracia y entre el centro y las regiones, como condición ineludible para la superación de nuestras graves dificultades.

Se trata de un acuerdo mínimo sobre lo fundamental, que no vulnere la controversia democrática, ni elimine artificialmente los naturales desacuerdos propios de todo grupo humano y que, por el contrario, esté en capacidad de incorporarlos en una perspectiva de creatividad y de búsqueda de objetivos comunes.

En un estudio sobre nuestra situación nacional se afirma que una de las razones de nuestra vulnerabilidad la produce el hecho de que aquí no se hace política alrededor de principios, sino de individuos, lo cual profundiza la crisis de legitimidad del Estado y la brecha entre los sectores público y privado, entre lo colectivo y lo individual, y obstaculiza el compromiso con la vida pública.

De allí surge una funesta incompatibilidad entre sociedad y Estado, entre el nivel nacional y los niveles regionales y locales.

Si nuestro principal problema es la pobreza, nuestro principal compromiso debiera ser erradicarla.

Pareciera ser éste el punto de partida para el acuerdo mínimo de la nueva actitud de la sociedad peruana y la solución está en una coalición nacional democrática, en la que los distintos grupos políticos resuelvan, en un ejemplo de madurez democrática, concertar sus acciones e intereses para concretar dicho compromiso.

## 2. REFORMAR EL ESTADO PARA FORTALECERLO EN DEMOCRACIA

Los contenidos de dicho acuerdo demandan reformas urgentes en la estructura del Estado que habiliten a éste para ser cogestor del desarrollo, coordinador de la modernización y garante de la realización de los derechos humanos, económicos, sociales y políticos. Nuestro actual Estado es un obstáculo y no un viabilizador de esos objetivos. Adecuarlo para que recupere su capacidad de convocatoria del conjunto de la sociedad civil, mediante estrategias de concertación y consenso, es una tarea de la máxima urgencia.

La rectificación de muchas prácticas en el interior de nuestro Estado, la descentralización, la participación de las comunidades y del sector empresarial privado en las tareas reservadas sólo para el Estado, son elementos esenciales de ese esquema político alternativo.

En ninguna nación como en el Perú, el fortalecimiento del Estado exige el desmonte de su excesiva concentración de funciones y de sus múltiples estructuras superpuestas.

Nuestra sociedad percibe que debe financiar una gigantesca máquina burocrática, so pretexto de conciliar intereses antagónicos para realizar el bien común. Pero es precisamente ese objetivo del bien común, el que no cumple a cabalidad el Estado Peruano.

Reformar el Estado, aliviarlo de actividades económicas y de prestación de servicios, que pueden ejecutar con mayores ventajas comparativas algunos estamentos de la sociedad civil, debiera ser el primer elemento de una estrategia de consenso y acuerdos mínimos.

Modernizar el Estado, pero para fortalecerlo en democracia y no para debilitarlo. Reducirlo a un tamaño manejable por el conjunto de la sociedad, lo cual no significa vulnerar su necesaria capacidad de conducir el desarrollo, sino precisamente lo contrario, para que así la sociedad proyecte al interior de ese Estado su imaginación, su iniciativa y la fuerza de su creatividad. Aproximar el Estado a las comunidades regionales y locales, permitirá suplir los vacíos que genera no sólo por su ausencia, sino también por su ineficiencia.

En el Perú, agobiado por el centralismo de Estado y por el laberinto de los trámites de las reglamentaciones y de la burocracia, la descentralización participativa es una condición para la construcción del consenso.

Las comunidades que padecen la pobreza, pese a los deterioros que ésta produce en la vida nacional, subsisten gracias a muchos elementos de cohesión, de solidaridad, de autogestión y de creatividad. Sin ellas, su lucha por sobrevivir no sería posible.

Estos elementos, mínimos pero fundamentales, debieran incorporarse en la descentralización participativa y en un programa concertado de desarrollo social y de superación de la pobreza.

## 3. ADECUAR LAS POLITICAS PUBLICAS PARA LUCHAR CONTRA LA POBREZA

El segundo elemento del consenso y acuerdo mínimo nos indica que la política macroeconómica, sus fundamentos filosóficos, y sus prioridades sectoriales debe concertarse con la lucha para la superación de nuestra pobreza. Y este objetivo tiene que vincularse a todas las estrategias de política nacional: a las económicas, las sociales y las institucionales.

Parece innecesario resaltar este carácter de integralidad que deben tener nuestras alternativas para superar la emergencia. Pero todavía mantienen su influencia no únicamente en el Perú, sino en los centros de la política monetaria internacional, quienes creen que el solo crecimiento económico puede ser una solución al problema de la miseria. El Gráfico N° 11, nos prueba que esta afirmación es incorrecta.

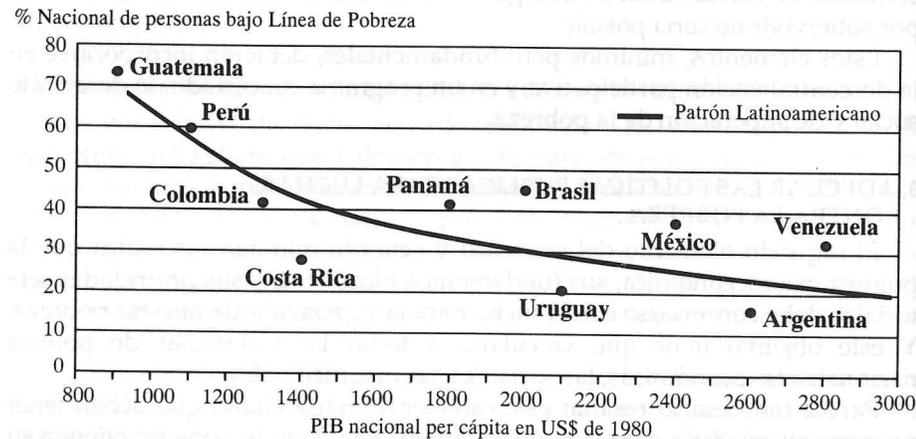
Naturalmente, en nuestro país la meta de estabilización de nuestra economía y nuestras finanzas es una prioridad insoslayable para lograr el crecimiento. Pero, ¿cómo lograrlo con el menor costo posible para los grupos más vulnerables de nuestra sociedad y buscando al mismo tiempo una reducción en los niveles de pobreza del país?

Aceptando que ese costo no podrá dejar de darse, se trata de graduar la velocidad del proceso de estabilización y ajuste, combinándolo con políticas sociales y económicas especiales que garanticen medidas mínimas de protección para los grupos más vulnerables y les permitan un ámbito económico favorable, desde donde estos grupos puedan contribuir a crear riqueza, a mejorar sus condiciones de vida, a la vez de cooperar en la tarea del crecimiento de la economía nacional.

Paradójicamente, dichas medidas de corto y mediano plazo son fundamentales para viabilizar cualquier política macroeconómica, en una perspectiva de desarrollo, modernización y estabilización, especialmente porque posibilitan el consenso social y político necesario para la aplicación del ajuste y ordenamiento económicos.

Gráfico No. 11

**La pobreza depende del PIB per cápita  
pero sobre todo de las políticas sociales.  
Patrón Latinoamericano y situación del Perú**



Si Perú confiara sólo en el crecimiento económico para disminuir la pobreza de su nivel actual al promedio de 10 países de la región (del 54% al 38%), tendría que elevar su PIB per cápita a una tasa sostenida del 3.5% anual durante 14 años.

Evidentemente, Perú no puede confiar sólo en el desarrollo económico *per se* y debe implementar una política social contra la pobreza.

Con una magnitud estructural de pobreza como la que hoy nos afecta no es posible dinamizar los instrumentos de política macroeconómica hacia soluciones nacionales, sin empeorar la ya grave situación social del país. Por lo tanto, se sugiere la implementación a corto plazo de un programa de emergencia social, dirigido a satisfacer gradualmente las necesidades básicas más sentidas en alimentación, salud, educación y obras de infraestructura ambiental, que garanticen un mejoramiento de las condiciones generales de vida de los más pobres, es decir, del 40% de la población peruana.

**3.1. Economía Popular.**

Paralelamente, diseñar y financiar proyectos productivos que sustenten una economía popular, la cual obraría como un impulsor adicional al modelo de crecimiento económico del país, cualquiera que éste sea.

Recíprocamente –hay que reiterarlo– algunos elementos de esta política macroeconómica deben adecuarse para estimular la viabilidad de la economía popular o de la producción de los pobres. Los pobres, al producir riqueza, generan ingresos que no requieren ser redistribuidos. Lo que sí es necesario redistribuir y democratizar es el acceso a la generación de dichos ingresos y a los medios para producirlos.

La economía popular o informal da empleo en el Perú a más del 50% de los trabajadores urbanos y a más del 80% de los rurales. A falta de empleos modernos, los pobres han creado sus propios puestos de trabajo pero, carentes de apoyo, tienen una productividad muy baja. Su producción fue afectada por la crisis macroeconómica de la pasada década. Su demanda se redujo, su oferta aumentó y sus ingresos se comprimieron en forma considerable. Apoyada convenientemente, la economía popular puede ser no sólo una fuente de empleos, sino también otro motor de desarrollo económico.

Reformular el contexto de nuestra economía para superar la crisis vincula entonces las dos estrategias: el sector moderno productivo que debe tener en el Estado un facilitador de sus planes de inversión, del aumento de su producción y exportaciones, así como de su avance tecnológico. Adicionalmente, el conjunto Estado/Empresa Privada debe concertar sus responsabilidades sociales para modernizar y hacer eficiente la economía popular, la cual, además de estar dirigida a la producción de satisfactores de consumo popular masivo, puede producir insumos o repuestos para la industria moderna. No hay duda que, el efecto inmediato de esta estrategia sería una ampliación del mercado interno la cual sustentará los esfuerzos de ambos sectores de producción.

La política macroeconómica tiene que asumir una realidad vigente para casi toda América Latina: la de que aproximadamente el 65% de las unidades empresariales en nuestra región están formadas por menos de 10 trabajadores, lo cual significa que la pequeña empresa es la fuente principal

de oferta de empleo. Si logramos mejorar su productividad y las apoyamos para que tengan el éxito en su comercialización, no hay duda de que la expansión de nuestra economía sería más probable.

La concertación también puede y debe integrar los objetivos de ordenamiento y crecimiento económico y de lucha contra la pobreza, en el marco de un programa nacional de superación de la misma. En ese sentido, un conjunto de proyectos especiales que obren como estrategia de choque puede apoyar, a través del empleo de los pobres en la provisión de los servicios sociales, la generación de una reactivación de nuestra debilitada economía, a corto plazo. Esos proyectos especiales producirían una incorporación masiva de beneficiarios seleccionados entre los grupos de pobreza crítica, orientados a estrategias en salud, educación, provisión alimentaria, servicios y obras públicas.

Mediante la combinación de recursos provenientes del presupuesto nacional, de la cooperación internacional, el crédito externo y la liberación de recursos del Estado que hoy se aplican a la burocracia encargada de prestar los servicios sociales, (lo cual los hace deficientes) se obtendrían los recursos necesarios para la ejecución gradual de estos proyectos, de acuerdo con las nuevas prioridades regionales y locales, las disponibilidades financieras y la infraestructura existente.

El primer paso para recuperar eficiencia y liberar recursos sugiere la conveniencia de que el Estado peruano contrate con formas organizadas de la sociedad civil, comunidades y asociaciones de trabajo, gradual y escalonadamente, la ejecución de dichos proyectos.

### 3.2. Educación.

En el caso de la educación pública, por ejemplo, el Estado tiene tres responsabilidades que son indelegables:

- a) Asegurar que todos los peruanos tengan acceso a la educación. Por lo tanto, debe costearla para los grupos sociales que no puedan hacerlo.
- b) Asegurar la calidad de esa educación para que el Estado y la sociedad contribuyan al desarrollo, dotando a la población de un mínimo de capacitación para su gestión productiva.
- c) Asegurar la supervisión de los contenidos curriculares para garantizar la unidad nacional y nuestra identidad cultural.

Pero es importante que el Estado delegue la prestación del servicio de educación, que actualmente realiza con gran ineficiencia y con elevados costos por alumno.

La contratación de este servicio, cuyo acceso el Estado seguirá financiando para los grupos pobres, debe hacerse con estructuras de la sociedad civil: cooperativas de profesores, asociaciones de padres de familia, empresas

educativas privadas, etc., mediante mecanismos que garanticen calidad, rentabilidad y un racional manejo de los recursos públicos.

De igual manera, seguirá siendo tarea del Estado viabilizar la capacitación de maestros y su especialización en concertación con el sector privado y comunitario.

Debe enfatizarse que no se propone privatizar de manera absoluta la educación, sino contratar su administración y la prestación de los servicios educativos con formas organizadas de la sociedad civil. Con ello habrá un mejoramiento de la calidad, de la cobertura y de las condiciones de la investigación científica y tecnológica.

El Estado no puede seguir subsidiando indiscriminadamente el servicio educativo, ni manteniendo un sistema ineficiente y costoso.

La propuesta planteada facilitará a los padres de familia optar por la mejor alternativa para la educación de sus hijos, para lo cual tendrán el apoyo económico y la supervigilancia de la calidad de la enseñanza por parte del Estado.

### 3.3. Salud.

El servicio de salud pública debe también ser contratado por el Estado con grupos organizados de la sociedad civil, asegurando así, el eficaz funcionamiento de los centros de atención de salud y mejorando la salud ciudadana, específicamente la de los pobres. Tal sistema de salud estaría apoyado con tres programas fundamentales:

-Un programa de medicamentos genéricos vía arreglos Estado/Laboratorios, mediante una política de disponibilidad de genéricos, a precios subsidiados por esos laboratorios. Dichos medicamentos estarían disponibles en centros comunitarios de salud, para la atención de casos de urgencia y el favorecimiento de las familias más pobres.

-Implantación del sistema del médico de la familia, concebido en Cuba con grandes resultados. Este profesional y una enfermera trabajarían en un centro comunitario de atención médica curativa (pueblo joven o comunidad campesina) para garantizar la atención primaria y la salud preventiva del grupo humano que compone el asentamiento. Recibirían vivienda dotada por el Estado o las comunidades y canalizarían el uso eficiente de la infraestructura de salud. Podrían remitir pacientes a cualquier hospital público o privado, bajo la responsabilidad financiera del Estado, dentro del programa de seguro de atención médica curativa.

-La creación de un seguro completo de atención médica curativa, como el existente en Inglaterra, manejado por el Estado, para el uso exclusivo de los pobres atendidos dentro del programa del médico de la familia.

Como en el caso de los servicios de educación, la prestación de los servicios de salud sería contratada con el sector privado o cooperativo, como

una alternativa para liberar recursos, mejorar la eficiencia y racionalizar las responsabilidades del Estado en este sector.

#### **3.4. Vivienda.**

La dificultad y complejidad que supone el acceso de los pobres a una vivienda digna, exige la concertación y articulación entre los actores involucrados, a fin de resolver este creciente problema. El Estado tiene que desempeñar una función de catalizador y no de ejecutor de soluciones. Los grupos organizados de la sociedad civil deberán ser los promotores y ejecutores de las soluciones habitacionales.

Pero el problema habitacional es uno de los resultados de otro aún más grave: la falta de ingreso como consecuencia del desempleo o subempleo. De esta forma, el acceso de los pobres a una vivienda digna pasa necesariamente por la generación o incremento del ingreso, porque de lo contrario: o no se llega a la población objetivo, sino a sectores de mayor ingreso, situación que suele suceder comúnmente con las soluciones convencionales; o se crea otro problema más complicado a la familia, la cual no puede pagar a la institución financiadora y ésta por su parte, no puede recuperar la inversión realizada.

En consecuencia, una estrategia para la vivienda popular tiene que estar basada en la utilización de los servicios del asentamiento o barrio y la casa como medio de producción, es decir, como infraestructura y lugar de trabajo generador de ingreso. Esto significa que tienen que integrarse los programas habitacionales con los generadores de ingreso, de tal manera que la financiación de la vivienda y sus servicios, entendida en esta estrategia como infraestructura de producción, se recupera a través de los ingresos que se generan en la misma vivienda con los programas articulados de creación de puestos de trabajo.

En este sentido, las funciones y estrategias del Fondo Nacional de Vivienda tendrán que reorientarse hacia soluciones habitacionales que integren en sus proyectos actividades generadoras de ingreso.

Esta estrategia de la vivienda productiva es la sistematización de lo que espontáneamente realizan los pobres y es aplicable tanto para la rehabilitación de asentamientos precarios como para el desarrollo de nuevos asentamientos.

El mejoramiento de los barrios marginales, contratado con grupos de economía solidaria, es también un instrumento intersectorial para llegar a los pobres. La ejecución de proyectos de obras públicas, de acueductos rurales, de mejoramiento de vías de acceso y vías internas en zonas marginales, contratados directamente con las comunidades beneficiarias, ha sido un mecanismo eficaz en otros países y una fuente adicional de generación de empleo e ingresos. En el Perú existe una tradición de trabajo comunitario que es un punto de partida importante para esta estrategia.

Otras alternativas dirigidas al mejoramiento del entorno urbano y rural, de la seguridad ciudadana, de la recreación, el deporte y la cultura, están integradas a este paquete de proyectos especiales.

#### **3.5. Saneamiento.**

La provisión de agua potable y el inadecuado manejo de excretas en el medio rural y en especial en el medio urbano, constituyen uno de los mayores retos en el proceso de superación de la pobreza; y, para prevenir efectos de muy diversa índole: ambientales, sanitarios, culturales, agrícolas. Las limitaciones de orden financiero hacen que este tipo de obras se posterguen indefinidamente, en especial por lo elevado de sus costos.

En América Latina se han desarrollado multitud de alternativas para enfrentar este problema con la debida atención a los aspectos sanitarios, a la preservación del ambiente y a la necesidad de reducir los costos. Esas alternativas pueden constituirse en bases para sistemas sanitarios de alta cobertura en asentamientos rurales y urbanos, mediante alcantarillados de alta velocidad, trincheras filtrantes, sanitarios ahorradores de agua y sanitarios secos. Asimismo, existen soluciones domiciliarias de muy bajo costo para la entrega de agua potable a los barrios marginados o zonas rurales.

#### **3.6. Medio Rural.**

La estrategia contra la pobreza debe imponerse, especialmente en el caso del Perú, medidas para combatir la pobreza rural. Es un amplio capítulo que exigiría de una reflexión específica. Sin embargo, los programas de desarrollo rural integrado con sus componentes de dotación de tierras cultivables, crédito subsidiado, comercialización, asistencia técnica y obras de infraestructura básica, productiva y social deben incorporarse en el paquete de proyectos especiales.

El desarrollo de centros integrados de servicios rurales que dispongan de mecanismos móviles y de silos, para apoyar el mejoramiento de la producción agropecuaria, fomentar actividades de transformación de dichos productos así como de producción en otros rubros, mejorar la vivienda y la infraestructura, es altamente recomendable, pues contribuye a disminuir costos en los servicios, ampliar su cobertura y responder mejor a la tradicional dispersión de los asentamientos campesinos.

Posiblemente, algunos de los programas aquí señalados están en operación actualmente en el país. Lo importante es ubicarlos en una estrategia integral que permita atacar nuestro grave problema de pobreza.

No se trata de hacerlo todo de una vez y mediante dimensiones inmanejables. Se trata de hacerlo aquí y ahora, según nuestros recursos y las ventajas posibles; con la velocidad y la cobertura que surjan del compromiso de todos y de nuestra voluntad política.

### 3.7. Ejecutivo Social.

Finalmente, nos referimos a un aspecto adicional de lo que debe ser un tercer elemento del acuerdo o consenso: la necesidad de crear en los más altos niveles del Estado una estructura coordinadora e integradora de la política social del Perú, de ésta con las políticas económicas y de los organismos que constituyan la red institucional social reformada.

Esa estructura, que podría ser un Ministerio del Desarrollo Social, tendría la representación del sector en los centros que definen la política macroeconómica y el manejo de las finanzas públicas. Sería deliberante en estas instancias y tendría la responsabilidad de diseñar las estrategias de política social en los planes de desarrollo, garantizando su protagonismo efectivo.

Reconocer de manera pragmática la necesidad de ubicar esa estructura en los más altos niveles de la gestión de Estado, no significa que su diseño y operación estén aislados de una eficaz política de descentralización participativa, de concertación con el sector privado y de canalizador de las ofertas y posibilidades de gestión comunitaria.

Este mecanismo de coordinación e integración estaría acompañado de un fondo de desarrollo social alimentado de recursos nacionales, crédito externo, cooperación internacional y bonos de la deuda pública, que lo constituya en su brazo operativo.

### 4. PLAN SOCIAL PERUANO

Los elementos descritos en la anterior sección se integran y adquieren forma articulada en la concepción de un plan social peruano.

La idea fundamental de este Plan Social Peruano es la de apoyar con cinco tipos de acciones en forma inmediata a los más necesitados a través de un Programa de Emergencia Social; y para los otros sectores de pobreza, desarrollar acciones que les permitan, en el mediano y largo plazo, dejar de ser pobres a través de un Programa de Superación de la Pobreza. Se propone, pues, un escalonamiento en las acciones para que los pobres crónicos ("extremos") mejoren algunas de sus condiciones de vida y los "no extremos" superen su pobreza. Los otros tres programas están destinados, el primero: de política económica, a crear las bases mínimas económicas que eviten el constante deterioro de las condiciones de vida de la población, y los dos últimos a dar los elementos de un nuevo escenario para las políticas públicas que hagan factible la superación de la pobreza.

El Plan Social Peruano contra la pobreza es a la vez, por la magnitud de este fenómeno, una parte fundamental del Plan Nacional de Desarrollo.

Se requiere que el Plan Peruano se elabore y ejecute concertadamente. El esquema de concertación propuesto tiene connotaciones en dos sentidos: i) concertación entre los diferentes actores sociales, entre el Estado y la

sociedad civil en su conjunto (partidos, organizaciones gremiales, etc.), y ii) concertación entre las políticas económicas y las sociales.

Lo que podría denominarse el Plan Social Peruano sería en esencia un Plan Antipobreza que podría contener cinco áreas o Programas fundamentales de acción:

#### 4.1. Programa de Política Económica.

Necesitará fundamentalmente un programa de ajuste, dirigido a estabilizar la economía, mediante la reducción de la inflación y la creación de las bases de una expansión económica. Indudablemente, este ajuste requerirá de una doble concertación. Una entre los actores sociales y otra entre las políticas económicas y los objetivos del desarrollo social o reducción de la pobreza. No importa cuál sea la ideología en que se sustente la política macroeconómica, estos consensos deben ser alcanzados para permitir su éxito.

Como segundo elemento del área de política económica, figura la promoción de la economía popular. Esto requeriría diseñar políticas públicas que den una función a la producción de los pobres en términos de incluirlos como un motor adicional en los planes de expansión de la producción y de la economía, por lo que será necesario facilitarles su acceso al crédito, a la tecnología, a los mercados (especialmente a la capacidad de compra del Estado) y, en fin, a todos los incentivos que les permitan incrementar sus niveles de productividad y su imbricación con el aparato productivo nacional.

#### 4.2. Programa de Emergencia Social.

Dirigido al sector de pobreza crónica (por NBI y LP). El programa considera medidas compensatorias para el 40% de pobres crónicos. Debe estar garantizada su financiación desde el inicio, para una duración de cinco años. Este Programa se basa en tres criterios para su ejecución: **eficiencia** (gasto sin filtraciones), **eficacia** (utilización de tecnologías apropiadas), y **focalización** (destinado exclusivamente a los pobres). Los principales subprogramas sectoriales que lo componen son:

##### 4.2.1. Nutrición.

- a) Vaso de leche, ampliado a un programa de merienda escolar.
- b) Reforzamiento del Programa de Ollas Comunes.
- c) Mercados populares. Asociaciones de Vecinos que compran al por mayor de los productores y venden al por menor con precios de mayoristas. Este programa, generado en Venezuela, reduce en aproximadamente 25% el presupuesto de alimentación de una familia.

- d) Producción hidropónica de alimentos en los barrios marginales urbanos, para ser utilizados en los programas de merienda escolar, ollas comunes y mercados populares.
- e) Reparto de alimentos en áreas rurales para fortalecer los programas de incremento de la producción agrícola.

#### 4.2.2. Salud básica.

Considera campañas masivas de vacunación, de lucha contra el parasitismo y otras enfermedades infectocontagiosas, etc. Abarca asistencia preventiva y curativa en los servicios primarios de salud.

#### 4.2.3. Educación.

- a) Campaña nacional de Alfabetización. Esta campaña, también masiva, con el apoyo de la sociedad civil, además de enseñar a leer y a escribir debe incluir la enseñanza de las dos operaciones aritméticas básicas.
- b) Campaña de reconstrucción y de mejoramiento de los colegios públicos, así como de su equipamiento.  
Con recursos dados por el Estado para los materiales, los maestros, padres de familia y alumnos se organizan para mejorar la infraestructura escolar pública.
- c) Campaña de abaratamiento de útiles escolares.

#### 4.2.4. Mejoramiento de viviendas.

- a) Campaña con Banco de Materiales y Brigadas de Apoyo Técnico (arquitectos e ingenieros), para mejorar las viviendas existentes y los servicios de esparcimiento y recreación comunales.
- b) Subsidios especiales a las madres pobres jefas de hogar.

### 4.3. Programa de Superación de la Pobreza.

Dirigido principalmente a los pobres no crónicos; 30% de los peruanos aunque en esencia sus beneficios alcanzarían al 70% de la población. Este programa, a más largo plazo, se pondría en marcha al mismo tiempo que el anterior y su acción es complementaria.

#### 4.3.1. Mejoramiento de barrios marginales.

- a) Titulación de predios y simplificación de trámites administrativos.
- b) Ampliación de servicios de agua y desagüe con tecnologías apropiadas.
- c) Huertos hidropónicos.
- d) Producción familiar o comunitaria adicional.
- e) Construcción de pistas de acceso y de circulación interna con bloques de piedra o ladrillo.

- f) Parques comunales y centros de recreación y cultura.
- g) Teléfonos públicos gratuitos en los barrios marginales.
- h) Mejoramiento del servicio de transporte interno en los barrios.
- i) Programas de recolección de basuras y mejoramiento ecológico.

#### 4.3.2. Subprograma social rural.

- a) Ampliación de la frontera agrícola.  
Apoya a la colonización de nuevos territorios agrícolas, con ayuda financiera y técnica. Se busca que los trabajadores de empleo de emergencia en estas tareas, permanezcan en esas zonas como propietarios.
- b) Integración de Valles Costeros.  
Programas de perforación de pozos y uso de molinos de viento especiales, para proveer el agua necesaria.
- c) Sustitución de Cultivos de Coca.  
Este programa podría estar financiado por los países consumidores, a través de subsidios a los productos de los cultivos alternativos y del establecimiento de un fondo para el mejoramiento de tierras.
- d) Empleo de emergencia. Para el desarrollo de actividades intensivas en mano de obra como construcción, mantenimiento y mejoramiento de caminos rurales y agrícolas, construcción de puentes de madera, etc.
- e) Mantenimiento primario de carreteras, contratado por el Estado con microempresas de campesinos.
- f) Establecimiento de crédito rural campesino pagadero en productos.
- g) Programa de construcción de silos y centros de acopio.

#### 4.3.3. Descentralización y focalización en la prestación de los servicios educativos y de salud

Este programa deberá llevar a la práctica el proceso de desestatización de la administración de los locales escolares. Como referimos en la sección anterior, la razón fundamental radica en que el gobierno, al garantizar el acceso a la educación a los pobres a través de las becas escolares, concentre su acción en los currícula, los contenidos y la calidad de la enseñanza y la supervisión escolar. Esto permitirá que haya una mayor competencia por la calidad de la enseñanza y de los servicios escolares, así como una libre elección por los padres de familia, del colegio al cual sus hijos deberán asistir. El financiamiento de este programa será realizado con la transformación de los ingentes recursos que el Estado gasta en el mantenimiento de planillas de maestros y de locales escolares. El mismo planteamiento es válido para los

servicios hospitalarios, los cuales deberán desestatizarse, en este caso con la aplicación del programa del Médico Familiar, y del Seguro Médico Hospitalario Familiar. La mecánica consiste en conectar estos programas para que el Médico Familiar, responsable de la atención preventiva y curativa básica de un grupo de personas de un barrio popular o comunidad campesina, pueda remitir los enfermos que así lo requieran, a los hospitales o centros de salud privados o comunitarios con los cuales el Estado tendrá acuerdos de atención, similares a los de los seguros médicos privados. En estos centros los pacientes recibirán sin costo alguno la atención y medicamentos requeridos. Indudablemente, como lo señaláramos anteriormente, este programa estaría restringido a la población incluida en el programa del Médico de la Familia, es decir, a la población pobre que vive en los barrios marginales urbanos o en las comunidades campesinas rurales.

En adición a estos dos programas fundamentales, que representan una mejoría en los servicios de salud, se deberán incluir los programas siguientes:

- a) Universalización de la educación básica a través de la promoción automática y la reforma curricular que provea al educando, como mínimo, la capacidad para generar ingresos de sobrevivencia en el caso de no seguir una formación escolar más avanzada.
- b) Un programa de medicamentos mediante arreglos Estado/Laboratorios a través de una política de disponibilidad de genéricos a precios subsidiados por esos laboratorios, que estarán disponibles en los centros comunitarios de salud, para la atención de casos de urgencia y el favorecimiento de las familias más pobres.

#### 4.3.4. *Estratificación de las tarifas de los servicios públicos.*

Esta medida procura una redistribución de las cargas en el costo de los servicios públicos, para los cuales debe asegurarse financiamiento, eficiencia y viabilidad económica.

#### 4.3.5. *Vivienda.*

Una nueva política de vivienda, basada principalmente en el mejoramiento de las viviendas actuales y en la autoconstrucción. En ambos casos se trata de proyectos integrados con programas de generación de ingresos.

#### 4.3.6. *Seguridad social.*

Este aspecto es quizás el mecanismo de peor efecto distributivo, por lo que su conformación actual debería cubrir únicamente los trabajadores de bajos y medianos ingresos. A partir de este corte, los servicios deberían contratarse privadamente. Esto incluye la jubilación.

- a) Atención a la Tercera Edad.  
Debido a los ingresos tan bajos que perciben los jubilados o al abandono en que se encuentran un numeroso grupo de personas de edad avanzada,

quienes no perciben ingreso alguno, se deberá formular un proyecto de atención a la Tercera Edad que debiera incluir un bono en efectivo, adicional a sus pensiones; descuentos en el uso de los servicios públicos y de transporte y mejoramiento de las casas de reposo. Estas debieran transformarse en lugares de trabajo, mediante el mecanismo de comunidades productivas o de microempresas de servicios de asesoría a la ejecución de los programas antipobreza que el Estado realiza. De esta manera albañiles, plomeros, maestros de la construcción o trabajadores de la educación o la salud ya retirados, podrían realizar trabajos de supervisión o asesoría a la acción social el Estado, reincorporándose a la actividad productiva.

#### 4.3.7. *Información y planificación familiar.*

Tendría como objetivo un proyecto de información y planificación familiar natural simultáneamente acompañado de un programa de paternidad responsable y de reducción de los riesgos de embarazo a edad prematura.

### 4.4. Programa de Reforma del Estado y participación social.

Comprende:

#### 4.4.1. *Ejecutivo social.*

Creación del Ministerio de Desarrollo Social como un pequeño espacio institucional de alta jerarquía, rector de la política social integrada y de la superación de la pobreza, con responsabilidades en la concertación de las políticas económicas y de las sociales y supervisor del Fondo Nacional para la Superación de la Pobreza, el cual actuaría como una fundación privada que operaría con recursos del Estado, de la sociedad y de la cooperación internacional.

La creación de este Ministerio implica la reestructuración de las entidades públicas que tienen responsabilidades con los sectores sociales. Se plantea reformar la red institucional social, reorganizar las funciones de los ministerios e institutos descentralizados mediante la eliminación de las duplicaciones y de los entes que han dejado de ser necesarios, así como mediante la creación de entidades especializadas que la ejecución del Plan Social Peruano requiera.

Igualmente comprende la capacitación de los empleados públicos, en sus funciones frente a la sociedad, formas de trabajo, actitudes, procedimientos, etc.

#### 4.4.2. *Democratización de la seguridad ciudadana y del acceso a la justicia.*

Uno de los factores importantes en la vida de los pobres es su desamparo frente a la delincuencia y a la administración de justicia. Los servicios poli-

ciales están organizados para proteger los bienes de los sectores de altos recursos y de las empresas. La administración de justicia está basada en la presunción de culpabilidad (debe probarse que uno no es criminal). Las cárceles de América Latina, en más de un 80%, están llenas con presuntos delincuentes que aún no han sido enjuiciados. De éstos, una gran mayoría está encarcelada por delitos menores contra la propiedad.

Esta situación a la cual no es ajena el Perú, obliga al Estado a establecer un programa de servicios de policía en los barrios marginales y de consultorios jurídicos gratuitos organizados con los abogados recién graduados quienes, al igual que los médicos o los educadores, deberán prestar un servicio obligatorio a la comunidad.

#### *4.4.3. Descentralización.*

El municipio debe desarrollarse como elemento catalizador de la acción del Estado.

En el Estado moderno, el tema de la descentralización es quizás el de mayor significación para profundizar el proceso de democratización de la sociedad. Esto implica indudablemente transferir poder del centro a las comunidades locales y en éstas los municipios constituyen el eje fundamental de esta descentralización y transferencia de poderes. Un programa de superación de la pobreza debe estar organizado y articulado con la acción municipal como punto de encuentro del Estado y de la sociedad civil. Por eso deben diseñarse los lineamientos necesarios para que la participación popular esté asegurada en la gestión de los municipios. Existen ejemplos en el país y en otras áreas de América Latina como Colombia y México, de donde podemos tomar elementos para la definición de estos lineamientos.

Igualmente el tema de la descentralización en las acciones de superación de la pobreza implicará un cambio en las prioridades para la asignación presupuestaria por departamento o región, apoyando prioritariamente a los más carentes de recursos, especialmente a aquéllos en donde la acción y presencia del Estado es más necesaria; es decir, en las áreas de violencia y subversión, dentro de lo que podría denominarse un Plan Especial de Rehabilitación de dichas zonas.

#### *4.4.4. Desarrollo de mecanismos de participación social.*

La comunidad debe tener un papel contralor de las acciones del Plan Social Peruano y una participación directa en la prestación de la mayor cantidad posible de los servicios por medio de contratos; asimismo en la definición de las prioridades de acción en sus respectivas comunidades.

### **4.5. Programa de Comunicación Social y Educación Ciudadana.**

La comunidad debe tener un papel contralor de las acciones del Plan Social Peruano y una participación directa en la prestación de la mayor cantidad posible de los servicios por medio de contratos; asimismo en la definición de las prioridades de acción en sus respectivas comunidades.

### **4.5. Programa de Comunicación Social y Educación Ciudadana.**

Para que las reformas institucionales tengan una base moral que las haga fructíferas, se requiere de un retorno a nuestros valores básicos. La ética que debemos recuperar y que garantizará convivencia, ha de basarse en el trabajo, la responsabilidad y el respeto por los derechos de los demás. Así se erradicarán los malos manejos en los fondos públicos y se volverá a la idea de que el Estado es una entidad de servicio. En este sentido es conveniente un programa que dé información ciudadana sobre lo que hace la administración pública, sobre la forma de acceder a los servicios que ésta presta, y que además oriente y proporcione los mecanismos necesarios para que la población desempeñe un papel fiscalizador de la labor del Estado. En este sentido el Centro de Información Municipal Computarizado, al cual tengan acceso Autoridades, ONG's y comunidades, puede jugar un importante papel.

### **5. EL FINANCIAMIENTO DEL PLAN SOCIAL PERUANO.**

Teniendo en cuenta que el gasto social histórico en el Perú (5% del PIB) ha sido, especialmente en los últimos años, casi la mitad del promedio latinoamericano (10% del PIB), el cual es a su vez menor que el promedio del mundo industrializado (23% del PIB), podemos inferir que si hay una decisión política real de atacar la pobreza, no es absurdo solicitar la elevación del gasto social hasta aproximarlos al promedio latinoamericano.

De otro lado, el hecho de que el Plan Social Peruano se ejecute con criterios estrictos de eficiencia y eficacia: de cada intí destinado al gasto social, al menos un 70 u 80% debe efectivamente llegar a los pobres. Igualmente, el hecho de definir la orientación del gasto social exclusivamente hacia los pobres y no al total de la población del país como sucede hoy en día, determinará un factor adicional de disponibilidad de recursos para los programas antipobreza. Todo esto se traducirá en un aumento considerable de cobertura. Finalmente la cooperación internacional deberá ser evaluada, reorientada y ampliada, a fin de completar los recursos necesarios para llevar adelante el Plan Social Peruano, cuya primera responsabilidad financiera la tienen el propio Estado y la sociedad peruana en su conjunto. En suma, no creemos que el problema de recursos sea un factor crítico en la ejecución del Plan. Lo crítico será el logro del consenso nacional necesario para su aprobación y puesta en práctica.

## 6. UNA REFLEXION FINAL.

Dada la gravedad de la pobreza en el Perú, superarla equivale a desarrollar el país. Pero la continuidad de programas exclusivamente de crecimiento económico, sólo beneficiará marginalmente a los pobres y en ningún caso será una solución estructural. Con una magnitud de pobreza como la que tenemos, ningún programa de desarrollo que no tome en cuenta este problema podrá tener perspectivas viables. De allí la urgencia de generar mecanismos para que haya acuerdos en torno al Plan Social Peruano en los cuales se vincule toda la sociedad nacional. Tenemos condiciones para implementar un conjunto de políticas especiales que se adecúen a los diferentes tipos de pobreza; necesitamos racionalizar la estructura de asignación del gasto social e incrementarlo con tanta o mayor urgencia que la de realizar los sacrificios derivados de las políticas de estabilización y ajuste.

Con la cooperación de todos, el Perú puede reencontrar su camino. Seguramente la dimensión de nuestros problemas, las polarizaciones y los conflictos, vulneran nuestra esperanza, pero ningún modelo democrático puede concertarse en una sociedad que no busca unos acuerdos mínimos. Tenemos claridad y el valor suficiente para detectar el núcleo de nuestros más graves problemas. Podemos confiar en que poseemos la voluntad política y el propósito nacional para superarlos. La iniciación de un nuevo milenio puede significar para el Perú el reencuentro con su destino histórico. Celebraremos en 1992 los 500 años del mutuo descubrimiento de los mundos de entonces. Este acontecimiento será el encuentro con nuestro pasado y nuestro futuro, con nuestra mística y con nuestra viabilidad como nación democrática.

Desde antes de la colonia nuestro país ha tenido liderazgo en América. Una perspicaz periodista, de viaje recientemente por nuestros santuarios andinos, afirmaba que en ellos había reconocido la fuerza, la imaginación y las posibilidades de la silenciosa majestad de nuestro pueblo. Volvamos este realismo mágico, tan latinoamericano, en nuestro favor. No permanezcamos otros mil años en la soledad histórica de nuestra pobreza.

## ANEXOS

### 1. ANEXO METODOLOGICO

1.1. Desde una perspectiva abstracta, podría esperarse que los enfoques metodológicos para medir pobreza: NBI y LP llegan a resultados coincidentes, pues parten de una concepción similar sobre la misma. Hay, sin embargo, ciertos elementos que explican algunas de las discrepancias que surgen de su aplicación. Los ingresos monetarios constituyen un medio, y no la satisfacción efectiva de las necesidades básicas. Esto imprime un carácter al método de LP y le fija sus alcances. En contraposición, el de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) tiende a enfatizar la real satisfacción de necesidades concretas. Si se asume, como lo hace la teoría del consumidor, una racionalidad en la asignación de recursos y plena información sobre precios, se llegaría al mismo resultado por los dos caminos. Las imperfecciones del mercado y factores de tipo friccional explicarían eventuales diferencias.

1.2. En la práctica, la aplicación de cada uno de los enfoques implica asumir, no sólo deficiencias y errores en la información, sino también restricciones importantes en el alcance de la misma.

La captación de los ingresos está sujeta a dificultades y sesgos bien conocidos. Lo que no siempre se recuerda es la circunstancia de que el concepto de ingreso disponible utilizado en las encuestas, excluye el valor de las transferencias en servicios; el que corresponde a la utilización de activos durables y semidurables del hogar (diferentes a la vivienda propia, que con frecuencia se imputa al concepto de ingreso); el que surge del trabajo doméstico, y el que es asignable a ciertas opciones de utilización del tiempo. Además, se trata del ingreso corriente y no del permanente, el cual daría una idea más exacta de los recursos familiares.

1.3. Por su parte, el enfoque sintético de NBI encuentra como el mayor de los obstáculos para su funcionamiento, el hecho de que las encuestas y censos sólo investigan un ámbito reducido de necesidades esenciales. Se centran comunmente en los temas de servicios básicos, vivienda, demografía, educación, empleo y desempleo, y no hacen referencia expresa a dimensiones como la alimentación, la salud y el vestuario. Sobre esta base, su desarrollo

práctico parte del supuesto de que la pobreza tiende a ser multidimensional; esto es, que distintos tipos de carencias se concentran en los mismos individuos y grupos familiares. Así, al fijar la atención en unos cuantos indicadores-resumen de NBI, se estarían captando también otras dimensiones, no consideradas directamente por ellos.

Sin embargo, la asociación entre diferentes privaciones no es perfecta y la información empírica con que se cuenta no permite determinar los indicadores en torno a los cuales se acumulan esas privaciones. De otra parte, el tipo de indicador que es posible construir a partir de las encuestas, tampoco expresa siempre la satisfacción efectiva de ciertas necesidades. Constituyen medios para lograrlo, pero no garantizan que sea así. Son condiciones necesarias, aunque no siempre suficientes para este efecto. Tal es el caso, por ejemplo, de la asistencia escolar, como indicador de que están siendo cubiertas las necesidades educativas de los niños.

1.4. El ingreso disponible considerado en las encuestas de hogares, tiene como contraparte el consumo corriente privado en alimentación, vestuario, transporte, recreación, etc. En consecuencia, el método de LP hace énfasis en la capacidad de cumplir mínimamente con estos requerimientos. Y por esta razón, el nivel al que se fija comúnmente corresponde sólo a estos conceptos y no abarca el costo de todas las necesidades. Por su parte, el método de NBI, dados los indicadores que utiliza, evalúa las condiciones de satisfacción de ciertas necesidades básicas. Estas condiciones provienen, en general, de la inversión privada y del gasto público social (de consumo e inversión).<sup>1</sup>

1.5. En la determinación de la magnitud de la pobreza en el Perú, se utilizó información recopilada a partir de una muestra del 25% de las viviendas particulares registradas en el Censo de 1981, lo cual ha permitido llegar a estimaciones confiables. En el caso de la ENNIV 1985-1986, se trabajó con el archivo total de la encuesta, adaptándose la definición censal de los ámbitos urbano y rural, para permitir su comparación y aplicándose la misma metodología de NBI a fin de captar la evolución de la pobreza a nivel nacional, por áreas urbana, rural y regiones naturales. Además, como esta encuesta dejó de cubrir algunas zonas del país, sus resultados requirieron ajustes, para llegar a estimaciones nacionales comparables con el censo.

1.6. El análisis a partir de NBI consideró cinco indicadores, seleccionados para la determinación de hogares y población en pobreza:

a) Hogares en viviendas inadecuadas.

Este indicador expresa características físicas de las viviendas que se consideran impropias para el alojamiento humano. Están comprendidos aquí

<sup>1</sup> Julio Boltvinik. o.c.

todos los hogares en viviendas improvisadas, en viviendas con paredes de esteras y las que tienen piso de tierra y paredes de materiales semipermanentes o precarios.

b) Hogares en viviendas sin servicios básicos.

Este indicador refleja directamente la inaccesibilidad de algunos grupos a energía eléctrica y saneamiento mínimo (falta de agua potable y desagüe de cualquier tipo).

c) Hogares con hacinamiento crítico.

Este indicador pretende captar los niveles inaceptables de ocupación de la vivienda por parte del grupo que la habita. Se clasificaron en esta categoría las viviendas con más de tres personas por cuarto (entendiéndose por tal: sala, comedor y dormitorio).

d) Hogares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela.

Este indicador señala la no satisfacción de las necesidades educativas mínimas, por parte de la población infantil (niños de 6 a 12 años parientes del jefe, que no asisten a un centro educativo).

e) Hogares con alta dependencia económica.

Este es un indicador indirecto de los niveles de ingreso, a través de las condiciones de empleo del grupo familiar y la educación del jefe de hogar. Se incluyen los hogares con más de 3 personas por ocupado, cuyo jefe haya alcanzado una escolaridad menor a 3 años.

1.7. A partir de estos indicadores se construyó uno compuesto, con el cual se identifican como pobres o con NBI, los hogares que posean al menos uno de los indicadores parciales.

Asimismo, y como una gradación más severa en los niveles de pobreza, se clasifica a los hogares en situación de miseria, cuando están afectados por dos o más de los indicadores parciales de necesidades básicas insatisfechas.

Los hogares que no presentan ninguna de las condiciones a que se refieren los indicadores seleccionados, se clasificaron como no pobres o con Necesidades Básicas Satisfechas (NBS).

Por otro lado, las personas que habitan en viviendas con NBI o en Miseria se consideran en esa misma situación.

1.8. Los análisis realizados dan pie para considerar que son suficientemente consistentes, para expresar aspectos estructurales del fenómeno de la pobreza.

Así mismo, para apreciar los cambios de los niveles de pobreza entre 1981 y 1986 se requiere tener en cuenta que los indicadores aplicados por el método de NBI, no son sensibles en forma inmediata a variaciones coyunturales en los ingresos de los hogares. La cobertura de los servicios públicos y las características físicas de las viviendas no se ven desmejoradas sino después de una recesión persistente. Así pues, la estimación sobre la

evolución de la incidencia de pobreza entre los años considerados, expresa tan sólo una parte del efecto que sobre las condiciones de vida ha tenido la disminución de los ingresos de la población.

### 1.9. Definición operativa de los indicadores del NBI.

- a) Hogares en viviendas con características físicas inadecuadas.  
Comprende las viviendas con alguna de las situaciones siguientes:  
\* Paredes exteriores de esteras (alternativa 7 de la pregunta 7, segunda sección de la cédula de vivienda).  
\* Improvisadas (alternativa 5 de la pregunta 4 de la cédula de vivienda).  
\* Con paredes de quincha, piedra con barro, madera u otros materiales y pisos de tierra (alternativa 6 de la pregunta 9, cedula de vivienda).
- b) Hogares en hacinamiento crítico:  
Considera los hogares con más de tres personas por cuarto (cuartos según literal a) de la pregunta 10 de la cédula de vivienda, en la que se excluye la cocina, baño y garaje).
- c) Hogares en vivienda sin ningún servicio básico:  
Aquí se incluye a los hogares que habitan en viviendas que en forma simultánea están:  
\* Sin agua de red pública (dentro o fuera de la vivienda), pilón público o pozo (alternativa 5, 6 ó 7 de la pregunta 11 de la cédula de vivienda).  
\* Sin desagüe de ningún tipo (alternativa 4 de la pregunta 12 de la cédula de vivienda).  
\* Sin energía eléctrica para alumbrado ni para cocinar (que no estén en las alternativas 1 de las preguntas 13 ó 14 de la cédula de vivienda).
- d) Hogares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela:  
Comprende a todos los hogares en los cuales habita al menos un niño de 6 a 12 años, que sea pariente del Jefe y que no asista a un centro de educación (pregunta 2, alternativa 1 a 7, pregunta 4 y alternativa 0 de la pregunta 15 de la cédula de población).
- e) Hogares con alta carga o dependencia económica:  
Son hogares con más de tres personas por ocupado y con Jefe que no haya aprobado más de dos años de educación. En este indicador se consideran también los hogares sin ningún miembro ocupado, con más de tres personas y Jefe con menos de tres años de educación aprobada (pregunta 8 de la cédula de población).

### 1.10. Definición operativa de los indicadores de caracterización.

- a) Tasa de analfabetismo:

$$\frac{\text{población sin instrucción de 15 años y mas}}{\text{población de 15 años y más}} \times 100$$

- b) Tasa de escolaridad (6 a 12 años):

$$\frac{\text{población de 6 a 12 años que asiste a la escuela}}{\text{población de 6 a 12 años}} \times 100$$

- c) Tasa de escolaridad (13 a 19 años):

$$\frac{\text{población de 13 a 19 años que asiste a la escuela media}}{\text{población de 13 a 19 años}} \times 100$$

- d) Tasa de dependencia:

$$\frac{\text{PNEA} + \text{PEA desocupada}}{\text{PEA ocupada}} \times 100$$

- e) Tasa global de participación:

$$\frac{\text{PEA de 6 años y más}}{\text{población de 6 años y más}} \times 100$$

- f) Tasa de desempleo:

$$\frac{\text{población desocupada total de 6 años y más}}{\text{PEA de 6 años y más}} \times 100$$

- g) Ingreso por ocupado:

$$\frac{\text{Total de ingresos de personas ocupadas}}{\text{total personas ocupadas que declararon ingresos}} \times 100$$

- h) Tasa de mortalidad infantil:

$$\frac{\text{número de defunciones de menores de 1 año}}{\text{número de nacidos vivos}} \times 100$$

- i) Tasa global de fecundidad (TGF) =

$$\frac{5}{49} \frac{S}{n F} \frac{x^z}{15} =$$

donde S = suma de 15 a 49, y

n F x<sup>z</sup> = tasa de fecundidad de las mujeres del grupo de edad x hasta x + n, del año z.

- j) Proporción de migrantes:

$$\frac{\text{No. personas que 5 años antes vivían en otra provincia}}{\text{población con residencia actual en la provincia}} \times 100$$

1.11. La aplicación del método del ingreso, para medir la pobreza, tiene dos etapas principales: la estimación de las líneas de pobreza y la determinación del nivel y distribución del ingreso de los hogares.

A continuación se describe la forma como se desarrollaron estas etapas para obtener resultados con la ENNIV.

1.12. Las líneas de pobreza representan el monto mínimo de ingreso que permite a un hogar, disponer de recursos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros. En este trabajo se utilizaron las elaboradas para el Perú, mediante un convenio entre el Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (RLA/86/004) del PNUD y CEPAL (RLA/86/004-CEPAL), dentro de un trabajo más amplio que cubre 10 países de América Latina. Su cálculo se hizo a partir del valor de una canasta básica de alimentos (línea de indigencia) y de la proporción que el gasto en alimentos representa dentro del gasto total de los hogares.

### 1.13. Determinación de una canasta normativa de alimentos.

En términos físicos la canasta se determinó de forma que cubriera las necesidades nutricionales de la población en diferentes contextos espaciales (Lima Metropolitana, Resto de Area Urbana y Area Rural), considerando los hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y los precios relativos de los mismos.

Los requerimientos nutricionales se calcularon de acuerdo con las recomendaciones de la Reunión Consultiva FAO/OMS/ONU de 1981. Fueron obtenidos en términos de unidades de calorías y proteínas necesarias para que una persona promedio de la población de cada contexto geográfico estuviera bien nutrida. A este efecto se tomó en cuenta la distribución por edad, sexo, estado fisiológico (embarazo o lactancia), tipo de actividad física de los individuos y la talla media de la población<sup>2</sup>.

La especificación de la canasta alimenticia, ajustada a los requerimientos calóricos y proteínicos indicados, se basó en el análisis del contenido nutricional de las pautas de consumo alimentario de un estrato de referencia. La información de base fue obtenida de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares de Lima Metropolitana (ENAPROM II-1985-1986).

El estrato poblacional se escogió con base en tres criterios: que los hábitos de consumo del grupo expresaran decisiones adoptadas por los hogares, en un marco exento de una restricción significativa de recursos; en segundo lugar, que fuera de un tamaño tal que su pauta de gasto pudiese considerarse representativa del conjunto de la población; y, por último, que cubriera en promedio, el nivel de requerimientos nutricionales considerados.

De la canasta fueron excluidos los alimentos que tuvieran alto precio por caloría, baja incidencia en el gasto alimenticio o que fueran relativamente prescindibles desde un punto de vista nutricional. Además se hicieron ciertos controles para que la canasta se conciliara con la oferta nacional de alimentos.

2 CEPAL. Determinación de las necesidades de Energía y Proteínas para la población de nueve países Latinoamericanos. División Estadística y Proyecciones. Santiago, julio, 1988. Este trabajo es producto del Convenio RLA/86/004-CEPAL.

Para balancear nutricionalmente la dieta, además de tomar en cuenta los requerimientos de calorías y proteínas, se adoptaron ciertas restricciones sobre origen y tipo de proteínas y participación de cereales y legumbres.

### 1.14. Valuación de la canasta física.

Para el cálculo del costo monetario de las canastas de alimentos, se utilizó información de precios específicos por productos provenientes del sistema de información que sirve para elaborar el Índice de Precios al consumidor de Lima Metropolitana. Además, se adoptó el criterio de que los precios en el área urbana no metropolitana eran 5% inferiores a los de Lima y los de las zonas rurales 25% más bajos. La canasta fue valorada a precios del promedio de 1986.

### 1.15. Fijación de las líneas de pobreza.

La estimación del costo de satisfacer las necesidades no alimenticias, que normalmente se atienden mediante el consumo privado, se hizo a partir de la relación entre el gasto en alimentos y los otros gastos de consumo de los hogares. Para aplicar este procedimiento, se analizó el nivel y estructura del gasto monetario de distintos segmentos de hogares y en especial del estrato de referencia tomado en cuenta para el estudio de las canastas de alimentos. Sobre esta base y acogiendo un criterio igual para todos los países, se decidió adoptar en las zonas urbanas un presupuesto de consumo privado (línea de pobreza) igual al doble del correspondiente presupuesto básico de alimentación. La línea de pobreza en las zonas rurales se obtuvo considerando que la proporción de gasto en alimentos dentro del gasto total era de aproximadamente 57%, la cual resulta de multiplicar por 1.75 la línea de indigencia.

1.16. Para aplicar las líneas de pobreza e indigencia elaboradas en la ENNIV, se calculó su valor al momento en que fueron estimados los ingresos y gastos en esta encuesta: enero de 1986. Con este propósito se utilizó como deflactor el Índice de Precios al Consumidor de Lima Metropolitana. Los valores de estas líneas se muestran a continuación:

AREA	INTIS DE 1986 POR PERSONA MES	
	Líneas de pobreza	Líneas de indigencia
Lima Metropolitana	555.11	277.56
Resto Area Urbana	527.35	263.68
Area Rural	364.98	208.56

1.17. Con el propósito de medir con este enfoque la incidencia de la pobreza, se tomó como estimador de los ingresos, los niveles de gasto corriente de los hogares declarados en la Encuesta. Esta opción se asumió, teniendo en cuenta que la información de ingresos estaba en general sub-evaluada y que la de

gasto per cápita del hogar se comparó con las líneas de indigencia y pobreza para determinar la ubicación del mismo en los estratos considerados.

En la encuesta se definen como gastos del hogar aquellos desembolsos efectuados en la compra de bienes y servicios para su consumo. Comprende además, el valor del auto-consumo y auto-suministro, así como el de los bienes consumidos provenientes de la remuneración en especie.

Considerar el gasto, implicó además que los hogares sin información sobre el mismo o sobre ingresos no fueron tomados en cuenta y tampoco los hogares unipersonales, para los cuales la información de gasto recibió un tratamiento diferente en el procesamiento de la Encuesta hecha por el INE.

#### 1.18. Incorporación de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica a la ENNIV 1985-1986.

Como ya se expuso, la Encuesta ENNIV 1985-1986 cubrió al conjunto de viviendas particulares y sus ocupantes, existentes en las áreas urbanas y rurales del país, con excepción de los departamentos de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica, por ser consideradas en ese momento como zonas de emergencia.

Puesto que uno de los objetivos del presente trabajo es obtener una medición de la pobreza para 1986 utilizando la misma metodología aplicada al Censo 1981 (NBI) y valorar la tendencia presentada en el período, resultaba imprescindible contar con el total de hogares y población nacional, a fin de que las mediciones fuesen comparables tanto por el uso de la misma metodología como por la unidad de análisis y el ámbito (nacional y urbano-rural) considerados.

Por eso, como se decidió incorporar a los resultados definitivos de la Encuesta ENNIV 1985-86, la población proyectada para el conjunto de los tres departamentos, estimada a 1'272.110 personas.

El número de hogares se obtuvo con la relación de personas por hogar para cada departamento según el Censo 1981, lo mismo que la estructura urbano-rural y la distribución porcentual de los hogares y personas según grupos en pobreza e indicadores de necesidades básicas. En el Cuadro A se puede observar la estructura urbano-rural y de grupos en pobreza existente según el Censo 1981 para los tres departamentos, mientras que el Cuadro B muestra la distribución al mismo año censal de los indicadores de NBI seleccionados.

Toda la población incorporada (1'272.110 personas) se ajustó a esta estructura y se añadió a los resultados en hogares y población derivados del procesamiento de la Encuesta ENNIV. De esta manera, las cifras definitivas correspondientes a la Región de la Sierra se pueden ver en los Cuadros C y D. Asimismo, las cifras mencionadas fueron ajustadas en la proporción correspondientes.

\* ENNIV 1985-1986. INE, 1988 (pág.15).

Cuadro A

### ESTRUCTURA DE LOS HOGARES Y POBLACION EN ESTUDIO DE LOS DEPARTAMENTOS DE APURIMAC, AYACUCHO Y HUANCAVELICA, Por Areas Urbana y Rural, según NBS, NBI y miseria - 1981

Area	Hogares y población en estudio.	Con NBS	Con NBI	En Miseria
<b>HOGARES</b>				
TOTAL	268.228	18.9	81.1	42.6
URBANA	79.942	49.650.4	16.4	
RURAL	188.286	5.8	94.2	53.8
<b>POBLACION</b>				
TOTAL	1'169.423	16.1	83.9	52.2
URBANA	349.820	43.7	56.3	21.6
RURAL	819.603	4.3	95.7	65.3

Fuente: INE, VIII Censo de Población y III de Vivienda, 1981.  
Elaboración: Proyecto RLA/86/004/INP-PNUD.

Cuadro B

### ESTRUCTURA DE LOS HOGARES Y POBLACION EN ESTUDIO DE LOS DEPARTAMENTOS DE APURIMAC, AYACUCHO Y HUANCAVELICA, Por Areas Urbana y Rural, según Indicadores de NBI - 1981

Area	Viviendas inadecuadas.	Viviendas sin servicios.	Hacinami. crítico.	No asistencia escolar.	Alta dependencia económica.
<b>HOGARES</b>					
TOTAL	20.2	70.6	25.5	19.7	24.2
URBANA	7.3	29.4	19.4	13.3	13.2
RURAL	25.6	88.1	28.0	22.4	28.9
<b>POBLACION</b>					
TOTAL	19.1	68.3	36.9	27.1	30.4
URBANA	6.4	25.3	28.8	18.8	16.5
RURAL	24.5	86.7	40.4	30.6	36.3

Fuente: INE, VIII Censo de Población y III de vivienda, 1981.  
Elaboración: Proyecto RLA/86/004/INP-PNUD.

Cuadro C

**HOGARES Y POBLACION EN LA REGION SIERRA,  
INCLUIDA LA PROYECCION DE LOS DEPARTAMENTOS DE  
APURIMAC, AYACUCHO, HUANCVELICA,  
Por Areas Urbana y Rural, según NBS, NBI y miseria en base a ENNIV  
1985-86**

Area	Hogares y pobla- ción en estudio.	Con NBS	Con NBI	En Miseria
<b>HOGARES</b>				
TOTAL	1'358.799	445.859	912.941	439.285
URBANA	514.981	311.835	203.146	54.563
RURAL	843.818	134.023	709.795	384.721
<b>POBLACION</b>				
TOTAL	7'012.225	2'026.887	4'985.338	2'709.549
URBANA	2'648.670	1'456.018	1'192.652	352.674
RURAL	4'363.555	570.869	3'792.686	2'356.875

Fuente:ENNIV, 1985-1986. INE, 1988.  
Elaboración:ProyectoRLA/86/004/INP-PNUD.

Cuadro D

**HOGARES Y POBLACION EN LA REGION SIERRA  
INCLUIDA LA PROYECCION DE LOS DEPARTAMENTOS DE  
APURIMAC, AYACUCHO Y HUANCVELICA,  
Por Areas Urbana y Rural, según Indicadores de NBI, en base a ENNIV  
1985-86**

Area	Viviendas inadecua.	Viviendas sin serv.	Hacinami. crítico.	No asist. escolar.	Alta depen. económica.
<b>HOGARES</b>					
TOTAL	135.982	672.237	419.276	207.089	144.340
URBANA	13.238	57.738	111.180	71.140	27.713
RURAL	122.744	614.499	308.096	135.949	116.627
<b>POBLACION</b>					
TOTAL	637.699	3'452.659	2'810.640	1'334.137	902.462
URBANA	64.231	136.199	707.818	459.677	176.722
RURAL	573.468	3'316.540	2'102.822	874.460	725.740

Fuente:INE, VIII Censo de Población y III de Vivienda, 1981.  
Elaboración:ProyectoRLA/86/004/INP-PNUD.

## 2. ANEXO ESTADISTICO

Cuadro N° 1 Población por indicadores de necesidades básicas insatisfechas, según regiones, departamentos y provincias – 1981	122
Cuadro N° 2 Población por indicadores de necesidades básicas insatisfechas, según departamentos, provincias y áreas urbana y rural – 1981	132
Cuadro N° 3 Hogares por indicadores de necesidades básicas insatisfechas, según departamentos, provincias y áreas urbana y rural – 1981	156
Cuadro N° 4 Población y hogares por indicadores de necesidades básicas insatisfechas, según provincias ordenadas por porcentaje de personas con NBI – 1981	178
Cuadro N° 5 Población y hogares por indicadores de necesidades básicas insatisfechas, según provincias, ordenadas por número de personas con NBI – 1981	184
Cuadro N° 6 Población total con necesidades básicas satisfechas, insatisfechas y en miseria por grupos de edad, según departamentos, área urbana y rural – 1981	190
Cuadro N° 7 Total de hogares con necesidades básicas satisfechas, insatisfechas y en miseria por número de miembros; según departamentos y áreas urbana y rural – 1981	202
Cuadro N° 8 Tasas de migración, analfabetismo, escolaridad, dependencia y desempleo; e ingreso por ocupado de las poblaciones con necesidades básicas satisfechas, insatisfechas y en miseria, según departamentos y áreas urbana y rural – 1981	214
Cuadro N° 9 Tasas de mortalidad y fecundidad de las poblaciones con necesidades básicas satisfechas, insatisfechas y en miseria, según departamentos y áreas urbana y rural – 1981	226
Cuadro N° 10 Población por indicadores de necesidades básicas satisfechas, insatisfechas y en miseria, según principales ciudades; por distritos–1981	230