

**SEMINARIO
INFORMACION SOBRE
POBLACION
Y POBREZA PARA
PROGRAMAS SOCIALES**

Publicación CELADE
LC/DEM/R.262
Serie OI, N° 115

Preparado : Por la Dirección Técnica de Demografía y Estudios Sociales.
Impreso en los talleres de la Oficina de Impresiones de la Oficina Técnica
de Difusión Estadística y Tecnología Informática (OTDETI) del Instituto
Nacional de Estadística e Informática (INEI)

Edición : 600 ejemplares

Diagramación : Centro de Edición - OTDETI

Domicilio y Redacción: General Garzón 658 Lima 11, Perú

Orden N° : 850-96-OI-OTDETI-INEI

Esta publicación y el seminario que le dio origen han sido posibles gracias al apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Fondo de Población de Naciones Unidas (FNUAP), del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y del Gobierno de Francia.

PRESENTACION

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el Ministerio de la Presidencia (PRES), el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) y el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), organizaron entre el 4 y el 7 de julio de 1995 el Seminario: "Información sobre Población y Pobreza para Programas Sociales", con la finalidad de intercambiar experiencias sobre conceptos y metodologías de medición de niveles de vida y pobreza.

La disponibilidad de información proveniente de los Censos de Población y Vivienda así como de las Encuestas de Hogares, constituyen insumos muy valiosos para el estudio de las condiciones de vida de la población. En esa perspectiva, se hacía necesario abordar diversos aspectos vinculados a temas tales como, uniformar criterios de medición, uso de información básica, interpretación de resultados, selección de soportes informáticos, entre otros. Para tal efecto, en este seminario se contó con el concurso de estudiosos de reconocida trayectoria, quienes transmitieron sus experiencias a los participantes permitiéndoles afianzar y consolidar sus conocimientos.

De otro lado, en la coyuntura actual de los países de la Región, el tema social ha cobrado prioridad en la agenda de los gobiernos, requiriéndose información confiable y oportuna para realizar diagnósticos y monitorear y evaluar resultados. Por estas consideraciones, las entidades patrocinadoras del evento consideraron pertinente su ejecución. Resultado de los cuatro días de trabajo constituye el presente documento en el que se ha compendiado las ponencias del Seminario.

Finalmente, a nombre de las entidades co-patrocinadoras se reitera el agradecimiento a los organismos financiadores y a los expositores nacionales y extranjeros cuyos importantes aportes dieron realce al Seminario.

Lima, setiembre de 1996

Reynaldo F. Bajraj
Director de CELADE

Econ. Félix Murillo Alfaro
Jefe del INEI

INDICE

Introducción

Inauguración del seminario

* Discurso del Sr. Ingeniero Manuel Vara Ochoa, Ministro de la Presidencia del Perú	13
* Discurso del Sr. Reynaldo F. Bajraj, Director del CELADE, Chile	16

Capítulo 1. Población y pobreza en el marco de la transformación productiva con equidad

1.1. La población en la transformación productiva con equidad Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía (CEPAL/CELADE)	21
1.2. Población, pobreza y transformación productiva: Una visión global Reynaldo F. Bajraj	41
1.3. Pobreza y equidad: Dos objetivos relacionados Victor E. Tokman	45
1.4. Pobreza en el Perú: Conceptos, situación y metodología Rosa Flores Medina	54
Comentarios:	
1.5. Samuel Morley	62
1.6. Javier Abugattás	65

Capítulo 2. Necesidades básicas insatisfechas: Aspectos conceptuales y metodológicos

2.1. La medición de las necesidades básicas insatisfechas en los censos de población Rubén Kaztman	71
2.2. Presentación de metodologías aplicadas en países: La experiencia peruana en la construcción del mapa de NBI Jorge Reyes Moyano	95
2.3. Los indicadores de necesidades básicas insatisfechas Héctor Maldonado Gómez y Manuel Muñoz Conde	113
Comentarios:	
2.4. Alberto Minujin	121
2.5. Renán Quispe	124

Capítulo 3. Otras metodologías para estudios de pobreza para programas sociales

3.1. Sobre el método de medición de la pobreza: Notas para una discusión Juan Carlos Feres	129
3.2. Aspectos metodológicos para la determinación de las líneas de pobreza Rosa Flores Medina	146
3.3. Las contribuciones de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida a la investigación y diseño de políticas económicas en el Perú Gustavo Yamada Fukusaki	155
3.4. Jerarquización de las provincias del Perú según grado de pobreza: Aspectos metodológicos Jorge Bravo	166
3.5. Instrumentos de programación, focalización y evaluación de políticas sociales en Chile Juan Carlos Marín	172
Comentarios:	
3.6. Dehera Bruce	182
3.7. Pascual Gerstenfeld	185

Capítulo 4. Dinámica demográfica de la pobreza

4.1.	Algunas interrelaciones entre pobreza y dinámica demográfica <i>Jorge Martínez Pizarro</i>	191
4.2.	Dinámica demográfica y pobreza en el Perú <i>Julián Antezana Alvarado</i>	211
4.3.	Fecundidad, anticoncepción y pobreza en Perú <i>Susana Guevara Salas</i>	218
4.4.	Dinámica demográfica de la pobreza en Nicaragua <i>Medea Morales</i>	234
	Comentarios:	
4.5.	<i>Juan Chackiel</i>	256
4.6.	<i>Alberto Padilla</i>	259
4.7.	<i>Ricardo Infante</i>	262

Capítulo 5. Algunos usos de información sobre población y pobreza para programas sectoriales

5.1.	Asignación de recursos: Un ejemplo de focalización en el Perú <i>Nelson Shack Yalta</i>	267
5.2.	Mapa de pobreza en el Perú: Alcances metodológicos y resultados <i>Rosa Flores Medina</i>	278
5.3.	Perú: Mapas de salud como instrumentos de inversión social <i>Miguel Cruz</i>	299
5.4.	Bolsones de pobreza intracomunales y espacios de inversión: El caso de la comuna de Conchalí, Chile <i>Claudio Meza</i>	310
5.5.	Chile: La selección de establecimientos educacionales prioritarios en el marco de una política de equidad <i>Carmen Luz Latorre y Luis Eduardo González</i>	326
5.6.	Programa de desarrollo social: La experiencia del Cono Norte de Lima <i>María Josefina Huamán</i>	337
5.7.	Perú: Asignación de recursos en el Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos <i>Carlos Torres Martínez</i>	340

Capítulo 6. Conclusiones del Seminario "Información sobre Población y Pobreza para Programas Sociales". Mesa Redonda.

Panelistas:	<i>César Morgan</i>	349
	<i>Mario Bacigalupo</i>	
	<i>Pedro Pablo Villanueva</i>	
	<i>Rubén Kaztman</i>	
	<i>Juan Aguilar León</i>	
	<i>Reynaldo F. Bajraj</i>	
Clausura del		
Seminario:	<i>Félix Murillo</i>	375

ANEXO I:	Lista de participantes	378
----------	------------------------------	-----

**INAUGURACION DEL SEMINARIO
INFORMACION SOBRE POBLACION Y
POBREZA PARA PROGRAMAS
SOCIALES**

INTRODUCCION

El incremento de la pobreza y el deterioro de las condiciones de vida desde la década de 1980 en adelante, se han atribuido, en gran parte, a la crisis de comienzos de dicha década y a las subsiguientes políticas de ajuste llevadas a cabo en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Desde entonces, esta situación ha sido motivo de preocupación para los organismos de gobierno y las agencias internacionales que se ocupan de los temas del desarrollo.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estimó que a comienzos de los años 90 la población pobre de la región tenía una magnitud cercana a los 200 millones, representando alrededor de un 46% de la población. Perú no escapa a esta realidad; la CEPAL y los organismos nacionales especializados estiman el porcentaje de pobres en este país en alrededor del 50% de la población total.

Si bien la crisis de los años 80 y las políticas de ajuste pueden considerarse como factores que impulsaron el crecimiento de la población pobre, en la base de este crecimiento se encuentra también una cierta dinámica demográfica que promueve el crecimiento más acelerado de los sectores social y económicamente rezagados, y que refleja las inequidades que los afectan.

Esta dinámica demográfica -que caracteriza específicamente a la población pobre, con tasas más elevadas de mortalidad y fecundidad que las mostradas por la población no pobre- está vinculada a diversos factores, entre los cuales la falta de educación y el acceso limitado a estrategias de planificación de la familia contribuyen no sólo a las altas tasas de crecimiento de su población, sino también a la transmisión intergeneracional de la pobreza, en un marco de falta de oportunidades equitativas para las nuevas generaciones.

Los altos porcentajes de pobres ya existentes, y esta nueva tendencia desfavorable, han motivado a los gobiernos a establecer programas específicos tendientes a reducir la incidencia de este fenómeno. Por un lado, se han desarrollado programas de inversión social destinados a aliviar la situación de pobreza y, por otro, se considera importante que los proyectos sectoriales específicos (educación, salud, vivienda, empleo, seguridad social) identifiquen las subpoblaciones prioritarias, más vulnerables, cuyas necesidades deben ser satisfechas (pobres, indígenas, mujeres, ancianos).

Para el diagnóstico de la situación de pobreza y la identificación de los sectores que deben ser favorecidos por las políticas y programas sociales, se han utilizado diversas fuentes de datos, existiendo básicamente dos enfoques metodológicos: el de las «necesidades básicas insatisfechas» y el de la «línea de pobreza». Además, se han propuesto procedimientos que combinan estos métodos y diversas fuentes de datos. Mientras que las estimaciones por línea de pobreza se realizan en base a las encuestas de hogares, los censos de población y vivienda constituyen la fuente de datos clásica para determinar la dimensión de la población que vive con necesidades básicas insatisfechas. Dado el carácter universal de esta fuente de datos se han elaborado mapas de pobreza o de carencias basados en indicadores sociales específicos. En el caso del Perú, se han hecho diversos estudios sobre pobreza, con información tanto de los censos de población y vivienda realizados desde 1972 como de las encuestas nacionales sobre niveles de vida (ENNIV) efectuadas desde 1990. Se han hecho esfuerzos destinados a desarrollar instrumentos computacionales que ayuden a identificar a los sectores pobres y a focalizar los programas sociales. Entre los principales instrumentos, el paquete REDATAM-Plus¹

¹ El paquete REDATAM-PLUS (REcuperación de DATos censales para Areas pequeñas por Microcomputador) ha sido elaborado por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)

permite crear bases de datos multidisciplinarias a niveles geográficos desagregados, y expresar los indicadores cartográficamente mediante su conexión con sistemas de información geográfica (SIG).

En esta línea de acción, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Centro Latinoamericano de Demografía han suscrito un convenio destinado a incorporar las variables de población y pobreza en los proyectos de inversión social. En particular en el Perú se está brindando apoyo a programas en las áreas de salud y estabilización social que requieren identificar poblaciones objetivo de sus políticas. Asimismo, en el marco de estas actividades y para promover la presentación y discusión de estos temas, se organizó en Lima, del 4 al 7 de julio de 1995, el seminario «Información sobre población y pobreza para programas sociales».

Esto, además, forma parte de una preocupación mundial por la persistencia de la pobreza, y constituye el reconocimiento de que "cualquier medida destinada a garantizar la paz, la seguridad y la estabilidad mundiales será inútil a menos que se atienda a las necesidades económicas y sociales de los pueblos"², que se concretó en la proclamación del año 1996 como el «Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza», por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas³.

Este seminario fue patrocinado por el Ministerio de la Presidencia (PRES), el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), contándose con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) -tanto de su representación en Perú como del Convenio BID/CELADE-, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y el Gobierno de Francia, a través del Programa de Colaboración del Instituto Internacional de Administración Pública (IIAP). El INEI tuvo la responsabilidad de organizar los aspectos administrativos y logísticos del evento.

El objetivo general de este seminario fue el de profundizar el debate sobre los conceptos de pobreza, equidad y desigualdad social, sus formas de medición, fuentes, metodologías e instrumentos, para una mejor utilización de tales conceptos y procedimientos a fin de incorporar estos aspectos en los proyectos y programas de inversión social. Más específicamente, se ha intentado: a) identificar las inequidades en los comportamientos demográficos, así como los factores demográficos que inciden en la evolución de la pobreza; b) analizar los aportes realizados a través del uso de los censos de población para el estudio de las necesidades básicas insatisfechas, sus alcances y limitaciones, así como la combinación con otras fuentes y metodologías de análisis, y c) discutir los instrumentos destinados a generar la información necesaria para la elaboración de diagnósticos y su incorporación efectiva a los programas de inversión y acción en el campo social.

En este libro se recogen los trabajos presentados en el seminario así como los comentarios sobre los mismos efectuados en sus respectivas sesiones, con la finalidad de brindar elementos útiles a quienes toman las decisiones de políticas sociales en los países de la región para el mejoramiento de las condiciones de vida y la disminución de los niveles de pobreza.

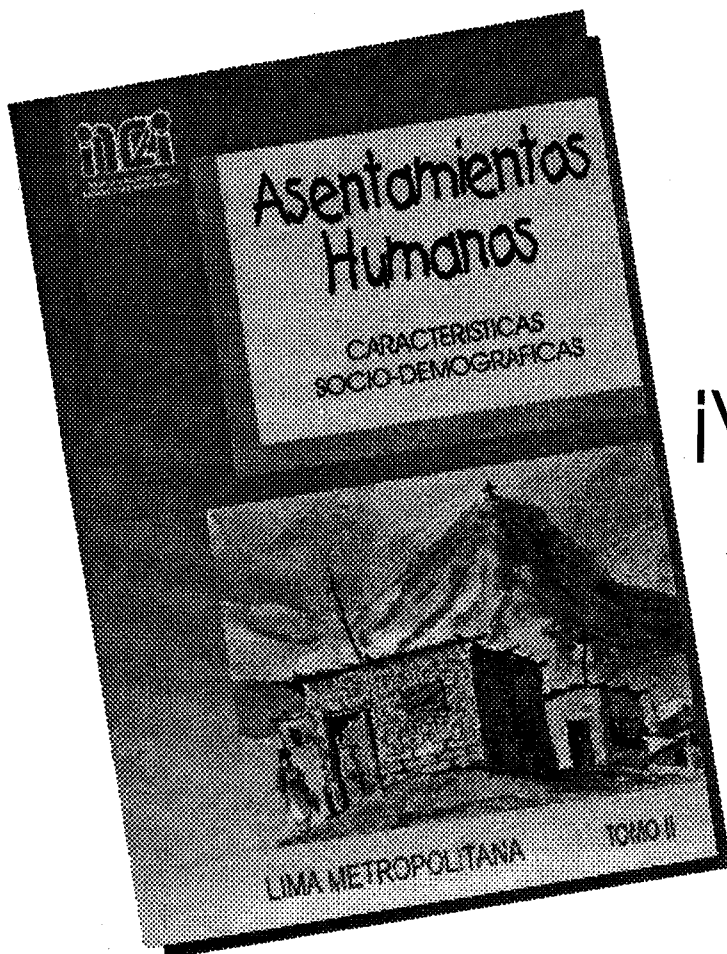
Los documentos se organizaron en seis capítulos. En el primero de ellos se discuten fundamentalmente los conceptos de población, pobreza y equidad, y sus relaciones mutuas. Se plantean

² Declaración de Boutros-Ghali, Secretario General de las Naciones Unidas, con ocasión del lanzamiento del Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza, *Micronoticias*, CEPAL, enero de 1996.

³ Resolución 48/183,21 de Diciembre de 1993.

diversos interrogantes acerca del logro de la disminución de la pobreza con un incremento de la equidad en la sociedad como un todo, y se presenta el caso de la pobreza en el Perú. En los dos siguientes capítulos se abordan principalmente los aspectos metodológicos de la medición de la pobreza. El segundo capítulo está dedicado a la metodología de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), que permite estudios altamente desagregados geográficamente en base a la información de los censos de población y vivienda. En el tercer capítulo, la discusión se amplía al método de las líneas de pobreza (LP) y otros procedimientos, señalándose la existencia de interesantes alternativas metodológicas - vinculadas a diferentes fuentes de datos- para la identificación de la pobreza y la consecuente priorización de la asignación de recursos.

En el capítulo cuarto se aborda el tema de la dinámica demográfica de la pobreza, tanto en términos generales para América Latina como específicos para los casos del Perú y Nicaragua, a partir de datos de censos y encuestas con la metodología de necesidades básicas insatisfechas. El capítulo quinto incluye presentaciones sobre algunos usos de la información sobre población y pobreza para programas sectoriales, ejemplos de focalización para asignación de recursos, y mapas de pobreza -generales y sectoriales- a distintos niveles de desagregación geográfica. Finalmente, el último capítulo agrupa las intervenciones de los participantes en la mesa redonda con la que concluyó el seminario y cuya principal característica fue la de relevar sus aspectos y conclusiones más importantes.



¡Ya está
a la venta!

**EN DOS
TOMOS**

ASENTAMIENTOS HUMANOS

El presente documento contiene información de 1147 asentamientos humanos o pueblos jóvenes presentando un resumen de las principales variables e indicadores referidos a las características demográficas, educativas, laborales, sociales, del hogar y vivienda.

Esta información servirá como base de datos a ser utilizada principalmente por las autoridades municipales, para diagnosticar las necesidades básicas y expectativas de los pobladores de los asentamientos humanos de Lima Metropolitana.

CENTRO DE DOCUMENTACION

Visítenos en Av. Gral. Garzón N° 670, Jesús María.

Teléfonos: 433-4223 / 433-3865 Anexo 106, 433-3898 (directo)

Telefax: 433-3591 Email: Cendoc@INEI.GOB.PE - WEB: <http://www.inei.gob.pe>

DISCURSO DEL SR. INGENIERO MANUEL VARA OCHOA MINISTRO DE LA PRESIDENCIA DEL PERU

Sres. Representantes de los gobiernos y organismos internacionales,

Sr. Félix Murillo Alfaro, Jefe del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI),

Sr. Reynaldo F. Bajraj, Director del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE),

Sres. Viceministros,

Distinguidos invitados:

En nombre del señor Presidente de la República, quiero dar la bienvenida en el día de hoy a todos los expertos nacionales e internacionales que han respondido a nuestra invitación para participar en el presente seminario. Estamos convencidos del valioso aporte que recibiremos de ustedes en estos cuatro días de discusión sobre la validez e importancia de la información para el diseño de los programas sociales.

Quiero, asimismo, hacer mención a que, en el momento actual, la superación de la pobreza constituye uno de los principales retos del Gobierno para los próximos años. El proceso se ha iniciado a través de la aplicación de una experiencia sin precedentes en la historia peruana.

En efecto, el Perú de hoy no es el Perú que teníamos en 1990. El país ha experimentado cambios considerables en los últimos años. Hoy en día tenemos muchas razones para decir con mucho orgullo y humildad que el esfuerzo y sacrificio de nuestra población no es un esfuerzo vano.

Estamos terminando una etapa decisiva. Durante cinco años hemos librado una batalla contra una grave crisis económica y contra movimientos terroristas que causaron al país enorme daño material y humano.

Afortunadamente, el Perú ha salido victorioso de esas batallas. Las cifras que ilustran este hecho son de conocimiento público, y no abundaremos en ellas. Hoy día quiero enfatizar, en cambio, que estos triunfos no nos han hecho olvidar a los peruanos que viven en la pobreza.

La idea de que una economía saneada, moderna y competitiva asegurará en el largo plazo el bienestar de la gran mayoría de los peruanos, ha sido el principal objetivo de todo el programa de reformas efectuadas por el Gobierno. La actual recuperación económica muestra ya lo que puede ser el anticipo de una mejoría perceptible.

Según el Ministerio de Economía y Finanzas y el Instituto Nacional de Estadística e Informática, los ingresos reales per cápita han aumentado. Por su lado, una encuesta financiada por el Banco Mundial muestra que la proporción de la población pobre y extremadamente pobre en el Perú se ha reducido, entre 1991 y 1994.

Pero estamos plenamente conscientes -y somos responsables de ello- de que las fuerzas del mercado, por sí solas, no resolverán la pobreza estructural de vastos sectores de la población peruana. El esfuerzo que dedica el Estado a la lucha contra la pobreza puede ilustrarse con algunas cifras. En 1990, el gasto social per cápita era de 12 dólares, es decir, el 2% del producto interno bruto; en 1995 esta cifra llegará a los 176 dólares por habitante, lo que equivale al 7.8 % del PIB.

No sólo hemos avanzado en la cantidad de recursos destinados al gasto social, sino también en lograr una mayor eficiencia de éste, a través de una política focalizada del gasto social cuya implementación es posible gracias a la acción coordinada de diversos sectores del Estado.

En el caso del Ministerio de la Presidencia, los programas de construcción o rehabilitación de la infraestructura básica, social y productiva, y otros programas multisectoriales, estuvieron a cargo de diversas instituciones especializadas y muy ejecutivas del Ministerio de la Presidencia, tales como el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), el Instituto de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES) y el Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA), entre otros.

A título de ejemplo, citaremos algunas cifras. En sus tres y medio años de vida, FONCODES ha financiado 16 000 proyectos de inversión social por 576 millones de dólares, respondiendo a la demanda directa de la población más pobre. Por su lado, FONAVI ha atendido a la población urbano-marginal y rural dotándola de agua, desagüe y electricidad, aprobando en el último año 570 proyectos de electrificación y saneamiento, por un monto equivalente a 300 millones de dólares. En el mismo período, INFES dedicó importantes recursos a la construcción y rehabilitación de la infraestructura básica y equipamiento educativo de 365 nuevos colegios en las áreas más pobres del país, buscando la formación integral de nuestros niños y jóvenes.

Estas acciones se suman a aquellas realizadas por los ministerios de Educación, Salud y Justicia que, además de sus programas ordinarios, participan en el Programa de focalización del gasto social básico. Este último recibió, en 1994, un financiamiento de 201 millones de soles, que ha sido elevado en 1995 a 598 millones de soles, equivalentes a 250 millones de dólares.

Cabe, asimismo, mencionar que el desarrollo social del país no depende únicamente de los recursos financieros que canaliza el Estado para ese fin. En una medida considerable, esos recursos sirven para complementar los esfuerzos que hace la propia población. Los largos años de crisis nos han

enseñado, y han enseñado a las comunidades de pobladores, a organizarse para trabajar en sus propios proyectos sociales. Vivimos una etapa de fe y confianza en el futuro del Perú.

Instituciones como FONCODES han contribuido a fortalecer esos mecanismos, induciendo a los pobladores a conformar «núcleos ejecutores» constituidos por cualquier grupo organizado que, con o sin existencia legal, puede solicitar el financiamiento de sus proyectos y llevarlos a ejecución mediante una adecuada supervisión. Bajo esta dinámica forma de actuación, las comunidades pobres han adquirido una nueva actitud y disposición ante los programas del Gobierno, en la medida en que son los gestores de su propio desarrollo.

Como todos ustedes saben, cualquier programa que busque elevar el impacto del gasto social debe estar basado en un sistema de información actualizado y completo. Por eso, el Gobierno apoyó en 1993 la ejecución de diversos censos. Dentro de éstos cabe citar: el Censo nacional de población y vivienda, el Censo de talla, el Censo escolar y el Censo de infraestructura y recursos humanos en salud. Se puso fin, así, a doce años de atraso en la información estadística necesaria para el diseño de la política social.

Actualmente, contamos con los trabajos periódicos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), mapas sectoriales de pobreza realizados por diversos sectores del Estado, y un nuevo mapa del país elaborado por FONCODES. Asimismo, gracias a la ayuda permanente del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, disponemos de la Encuesta sobre niveles de vida de 1994, cuyas fuentes nos permiten conocer mejor las características de los grupos que viven en la pobreza, analizar las causas y, por lo tanto, proponer las medidas correctivas más eficaces.

Consideramos que la etapa de emergencia social ha concluido. Esto no significa suspender los programas de atención

a la población más vulnerable, sino otorgar un mayor énfasis a los proyectos de desarrollo productivo y a la generación de empleo permanente. Esta estrategia permitirá incorporar cada vez más grupos de pobladores a la dinámica general de la economía del país, y aprovechar su efecto multiplicador.

Esta orientación se une a la de los programas que se han venido ejecutando, los cuales han estado y seguirán estando dirigidos a aquellos niños, jóvenes, mujeres, pequeños empresarios y campesinos que enfrentan las mayores dificultades por su situación de pobreza, y a aquellas regiones en las que la carencia de infraestructura social y productiva, la escasa o nula dotación de servicios básicos o la falta de medios de comunicación envuelven, a sus habitantes en un círculo que refuerza y agrava su situación de pobreza.

En suma, se canalizarán los recursos hacia la inversión en capital humano, la infraestructura económica y el desarrollo productivo y social.

En ese sentido, otro elemento indispensable de la etapa que iniciamos es el de mejorar los flujos de información sobre el mercado que recibe la población pobre, en particular la población rural, y mejorar su capacidad para responder a las señales del mercado. El componente de sostenibilidad, asistencia técnica y capacitación deberá ocupar en el futuro un lugar cada vez más prominente en los proyectos de inversión social.

La superación de la pobreza y el proceso de desarrollo sostenido son desafíos que involucran a todos los peruanos. Superar

la pobreza no es tarea exclusiva del Gobierno, es una tarea irrenunciable de todos y un esfuerzo mancomunado que debe persistir mientras exista la pobreza.

Para luchar contra la pobreza hay que conocerla en todas sus dimensiones, hay que conocer sus causas y efectos. La búsqueda de mejores políticas y acciones requiere abrir espacios para la discusión de ideas, concepciones y avances metodológicos en esta materia.

En esta tarea, que es un desafío nacional y no sólo gubernamental, debe estar involucrado el Gobierno, el sector privado, y en general todos los peruanos.

El objetivo fundamental del Gobierno es el de poder lograr un desarrollo social que nos permita definitivamente ir superando la situación de pobreza estructural, de la misma forma como hemos logrado en nuestro país la estabilidad económica y como estamos logrando la pacificación, y ahora el crecimiento; éste es nuestro gran desafío en los años venideros.

El seminario que se inicia el día de hoy, *«Información sobre población y pobreza para programas sociales»*, contribuirá de manera sustantiva a este debate, que atañe a un objetivo fundamental de nuestro Gobierno. Sabemos positivamente que saldremos fortalecidos de este ejercicio para afrontar el gran desafío de luchar contra la pobreza.

En nombre del señor Presidente de la República, ingeniero Alberto Fujimori, declaro inaugurado el seminario *“Información sobre población y pobreza para programas sociales”*.

DISCURSO DEL SR. REYNALDO F. BAJRAJ
DIRECTOR DEL
CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA (CELADE)

Sr. Ministro de la Presidencia, Ingeniero Manuel Vara Ochoa,
Sr. Jefe del Instituto Nacional de Estadística e Informática, Economista Félix Murillo Alfaro,
Sras. y Sres. directores y jefes de organismos nacionales e internacionales,
Distinguidos señoras y señores participantes:

Deseo comenzar señalando que es un honor para el Centro Latinoamericano de Demografía, el CELADE, y para la CEPAL, la Comisión Económica para América Latina, de la cual CELADE es parte, el estar asociados a las importantes entidades que patrocinan y auspician este encuentro. Permítaseme saludar, a través del señor Ministro, al Ministerio de la Presidencia, al FONCODES, al Instituto Nacional de Estadística e Informática; a los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNICEF, la Organización Internacional del Trabajo; a la Cooperación Técnica francesa, y a los representantes de diversos organismos nacionales de estadística de la región, de universidades y de otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales presentes.

Creo que la diversidad de instituciones y especialistas aquí reunidos ilustran la voluntad de considerar la pobreza en sus múltiples dimensiones y facetas, y en particular considerarla como resultante del funcionamiento de la sociedad en su conjunto. No concebimos la pobreza como un dato exógeno, cuya génesis es irrelevante, sino, por el contrario, como un fenómeno endógeno al sistema social, y todo intento por superarla debe comenzar por el conocimiento de sus orígenes y características, para así poder encarar con mayor eficacia los programas económicos y sociales que tengan entre sus objetivos reducirla o erradicarla. El tener aquí congregado a un importante número de especialistas de alto calibre y de diversos

orígenes disciplinarios permitirá ese enfoque comprensivo, y constituye la razón por la cual estoy seguro de que surgirán aportes de valor en esta reunión. Me resulta muy natural, entonces, expresar mis augurios de éxito para este evento. Y también hago propicia la oportunidad para extender similares augurios del señor Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, quien no ha podido hacerse presente pero me ha solicitado hacer llegar a ustedes un caluroso saludo.

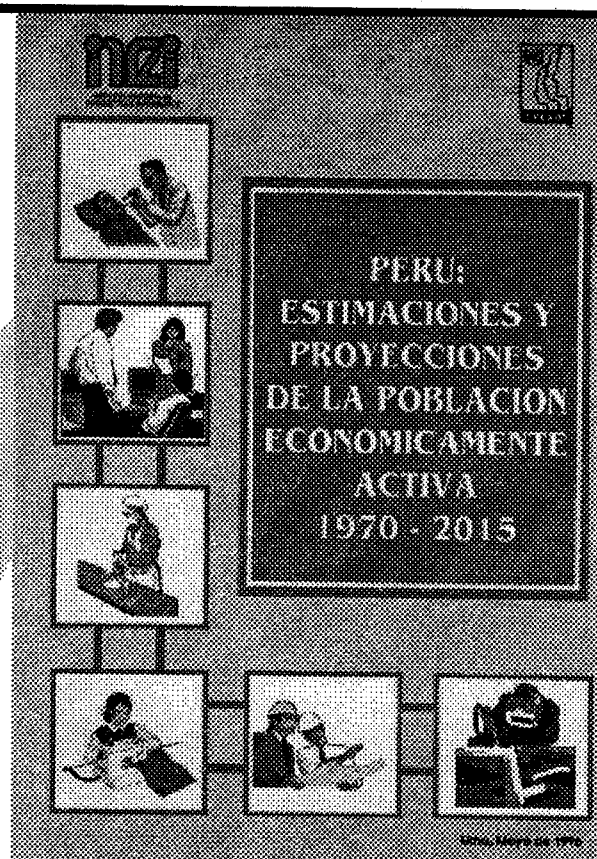
Las circunstancias en que el seminario tendrá lugar no podrían ser más estimulantes ni el entorno podría ser más propicio. Como circunstancia me refiero al hecho de que en la región latinoamericana hay una enorme preocupación por enfrentar el fenómeno de la pobreza. Esa preocupación está presente en el ámbito gubernamental, pero también lo está en la sociedad civil; en las universidades, en las asociaciones de bien común, en el ámbito sindical y empresarial, en fin, a todo lo largo de la sociedad. Nadie pone en duda la relevancia del tema, y se escucha con expectativa todo análisis, toda propuesta que coadyuve a superar un problema tan sentido. Por eso digo que son circunstancias muy estimulantes para nuestras deliberaciones.

Estamos también en un entorno muy propicio, pues está entre las mejores tradiciones del Perú la de ser un lugar fructífero para la discusión científica de los temas sociales. Los latinoamericanos estamos acostumbrados a venir con frecuencia a Lima para escuchar y participar en vivos debates sobre el presente y el futuro de nuestras sociedades, al amparo y

bajo el influjo de la rica tradición intelectual peruana. Si a eso se le une el atractivo y la hospitalidad proverbiales por los cuales esta ciudad de Lima es conocida, no cabe duda de que nos encontramos en el entorno más adecuado para tener un seminario no solo provechoso sino también particularmente

agradable. Todo esto nos provoca el más sincero agradecimiento hacia nuestros anfitriones, por lo cual les ruego acepten las expresiones -en nombre de mis colegas de CEPAL y CELADE- de nuestro reconocimiento más profundo por permitirnos acompañarlos en esta ocasión.

PERU: ESTIMACIONES Y PROYECCIONES DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA 1970 - 2015



Esta publicación contiene un análisis de las tendencias de la Población Económicamente Activa observados en el pasado y sus perspectivas de crecimiento para el período 1995 -2015. Incluye proyecciones desagregadas por área urbana y rural, según sexo y grupos quinquenales de edad, que nos permite dimensionar la oferta de mano de obra en el futuro, a fin de prever los puestos de trabajo que sería necesario crear, en el corto y mediano plazo.

CENTRO DE DOCUMENTACION

Visítenos en Av. Gral. Garzón N° 670, Jesús María.
Teléfonos: 433-4223 / 433-3865 Anexo 106, 433-3898 (directo)
Telefax: 433-3591 Email: Cendoc@INEI.GOB.PE - WEB: <http://www.inei.gob.pe>

CAPITULO 1

POBLACION Y POBREZA EN EL MARCO DE LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD

1.1. LA POBLACION EN LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD¹

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)

A. La propuesta de la CEPAL para el desarrollo de los años noventa: la transformación productiva con equidad

En el cumplimiento de su tarea al servicio del desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, la CEPAL ha preparado un conjunto de planteamientos, contenidos en el documento *Transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1990), que fue conocido y aprobado por los gobiernos de la región en el vigésimo tercer período de sesiones celebrado en Caracas. La propuesta se amplió en estudios posteriores, que incluyen «El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente» (CEPAL, 1991a), «Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad» (CEPAL/OREALC, 1992) y «Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado» (CEPAL, 1992b). Este último fue presentado en el vigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL.

Los planteamientos no constituyen una receta única de aplicación general sino un conjunto de orientaciones puestas a disposición de los gobiernos y las sociedades civiles de la región para abordar el desarrollo de los años noventa y mejorar las condiciones de vida de la población. Se trata de encontrar las respuestas a cómo crecer e incorporarse positivamente a la economía mundial y cómo hacerlo con mayores niveles de equidad, en el entendido de que el fin del desarrollo es el bienestar del conjunto de la población; se trata de lograr todo esto y preservar, al mismo tiempo, la capacidad de sustentación del medio ambiente para el presente y el futuro, en un marco de mantenimiento y de refuerzo de los sistemas democráticos.

La idea central y articuladora de esos planteamientos es que la incorporación y la difusión del progreso técnico son el factor fundamental para que la región desarrolle una creciente competitividad que le permita elevar progresivamente la productividad y generar más y mejores puestos de trabajo. La competitividad surge, entonces, como un requisito del crecimiento y de la equidad. La auténtica competitividad es la que se apoya en la incorporación sistemática del progreso técnico al proceso productivo y genera empleos más calificados que utilizan medios ambientalmente sustentables. En efecto, a mediano y largo plazo, las sociedades no pueden aspirar a niveles de bienestar que estén más allá de la evolución de su productividad. Aumentar la productividad demanda inversión en nuevas maquinarias y equipos, nuevas técnicas de organización del trabajo y, fundamentalmente, cambio técnico y significativa inversión en recursos humanos.

La competitividad relacionada con la incorporación del progreso técnico marca una fuerte ruptura con el espíritu rentista tradicional, pues no se apoya en los bajos salarios ni en la depredación de los recursos naturales que caracterizaron las ventajas comparativas de una competitividad espuria y que hoy, frente a las tendencias de la economía mundial, pierden cada vez más vigencia y dan al traste con las tendencias del futuro. La competitividad auténtica supone contar con recursos humanos calificados, capaces de agregar progresivamente valor intelectual y progreso técnico a la base de recursos naturales de la región, resguardándolos y enriqueciéndolos. Este tipo de crecimiento

¹ Capítulo II del libro de CEPAL/CELADE, 1993, *Población, equidad, y transformación productiva*, Santiago de Chile.

coloca, entonces, en el centro de la atención la calidad de la población de los países de la región, lo que se vuelve primordial tanto para la transformación productiva como para el logro de niveles adecuados de equidad.

Se postula también que las transformaciones productivas deben ser compatibles con la conservación del medio ambiente físico y, en consecuencia, que la dimensión ambiental y geográfico-espacial debe incorporarse plenamente al proceso de desarrollo. En este marco deben considerarse también aquellos aspectos del crecimiento y de la distribución de la población que pueden afectar los ecosistemas. Se trata de invertir las tendencias negativas del agotamiento de los recursos naturales y del creciente deterioro por contaminación, así como de aprovechar las posibilidades de utilizar esos recursos, gracias a la investigación y la conservación. La sustentabilidad ambiental en la actualidad se relaciona tanto con el nivel de vida como con la calidad de vida. Además de las posibilidades de obtener el crecimiento económico requerido en un contexto de mayor dinamismo y con una orientación competitiva y abierta, debe tenerse en cuenta la necesidad de asegurar a toda la población una vida sana, tanto física como mentalmente, en un medio ambiente apropiado.

Alcanzar una competitividad sobre la base descrita supone un enfoque sistémico, es decir, actuar sobre una vasta red de vinculaciones que influyen sobre el grado de competitividad de las empresas. Entre otros aspectos esa red abarca la infraestructura tecnológica, energética y de transportes, el sistema educativo, las relaciones entre empleados y empleadores, el sistema financiero y el ordenamiento institucional, tanto público como privado.

También supone entre los diversos sectores de la sociedad un conjunto mínimo de acuerdos relativos al contenido, alcance y secuencias necesarias para alcanzar la

transformación productiva con equidad: es decir, exige una determinada cohesión social.

En este enfoque sistémico, la equidad adquiere una nueva dimensión. La existencia de una sociedad más equitativa, con mayor igualdad de oportunidades y mayor capacidad de integración, con una ciudadanía eficaz en lo económico y en lo social, resulta necesaria desde la perspectiva ética y política. La primera es válida por sí misma y la segunda porque obviamente la estabilidad democrática estará siempre en peligro en sociedades con bajos niveles de integración y altos niveles de pobreza y frustración de aspiraciones. Lo novedoso es que adquiere fuerte validez en el propio terreno de la economía, pues muestra la incongruencia entre la necesidad de recursos humanos capaces de incorporar progreso técnico y una población en condiciones de pobreza y con bajos niveles de formación.

De allí la necesidad de favorecer un enfoque integrado de transformación productiva y equidad que «implica, por una parte, preferir aquellas políticas económicas que favorecen no sólo el crecimiento, sino también la equidad, y, por otra, destacar en la política social el efecto productivo y de eficiencia, y no sólo la equidad». La política de población representa un papel protagónico en este contexto.

Como hay comprobaciones empíricas sobre la posibilidad de alcanzar simultáneamente un mayor crecimiento y más altos niveles de equidad —ha sucedido recientemente en otras regiones— es necesario impulsar las tareas que son portadoras de complementariedades entre ambos objetivos. Entre ellas pueden mencionarse la ampliación del empleo productivo con remuneraciones adecuadas, la difusión tecnológica, especialmente en el agro y en la empresa pequeña y mediana, el incremento del ahorro, la inversión en recursos humanos y la descentralización en la gestión del desarrollo. Esta descentralización implica fortalecer el proceso de democratización, así como la participación comunitaria, en la toma

de decisiones y en la puesta en práctica de las políticas de desarrollo. Las políticas económicas y las políticas sociales no deberán ser consideradas, por tanto, como mundos separados, sino como aspectos de una política pública que, en su conjunto, se dirija a la vez a la transformación productiva y a la equidad.

La incorporación a los sectores de creciente productividad de los grupos de la población más desfavorecidos puede ser un proceso prolongado en el tiempo y será necesario desarrollar medidas complementarias. Entre ellas figuran los programas masivos de capacitación destinados a pequeños empresarios, trabajadores y campesinos por cuenta propia; reformas de los diversos mecanismos de regulación que obstaculizan la formación de pequeñas empresas; adecuación de los servicios sociales (incluso los programas de población) a las necesidades de los sectores más pobres y políticas asistenciales focalizadas en grupos de alta vulnerabilidad; fomento de la organización para propiciar la ayuda mutua y la adecuada representación ante el Estado de las necesidades de los más desfavorecidos; aprovechamiento de las potencialidades redistributivas de la política fiscal; y planes de empleo mínimo. En el éxito obtenido por países de fuera de la región que han alcanzado simultáneamente la equidad y la competitividad, han representado un papel fundamental los recursos humanos: capacitación, educación, ciencia y tecnología. De distintas maneras, todos ellos han hecho un enorme esfuerzo de inversión en esta área, esencial para alcanzar una competitividad auténtica. Es decir, la capacidad de potenciar el desarrollo pasa por mejorar la calidad de la población.

En América Latina y el Caribe, pese a los esfuerzos importantes en la posguerra, que alcanzaron resultados significativos en términos de la cobertura educativa, la situación actual no es satisfactoria. Se ha agotado un ciclo en el sistema educativo; ha caído en forma notoria la calidad de la educación, en cuarto a

pertinencia, capacidad integradora y satisfacción de las necesidades de la producción. La capacitación en las empresas es embrionaria, la formación técnica obsoleta y la investigación científica insuficiente y alejada del sistema productivo.

Sin un profundo cambio del sistema educativo y de producción y difusión del conocimiento, la región será incapaz de crear los recursos humanos que requiere la transformación productiva con equidad. Esta reforma profunda del sistema educativo y de difusión de los conocimientos, según la propuesta elaborada por CEPAL y UNESCO, también deberá estar marcada por la visión integrada y de complementariedad antes señalada, es decir, se articulará simultáneamente en torno a los objetivos de generación de competitividad, buscando vincular las habilidades y destrezas necesarias para desempeñarse productivamente en el mundo moderno, y de generación de ciudadanía, es decir, la transmisión de valores de responsabilidad social, solidaridad y formación democrática.

A partir de esos objetivos, se señalan como criterios inspiradores de las políticas educativas, la equidad referida a la igualdad de oportunidades y la compensación de las diferencias y el desempeño, reflejado en la evaluación de los rendimientos y el incentivo a la innovación. Como principales lineamientos de la reforma se proponen a la vez la integración, dirigida a fortalecer la capacidad institucional de los países y la descentralización, orientada a favorecer la mayor autonomía de la acción educativa y a promover la responsabilización de los agentes en relación con los resultados.

Las orientaciones contenidas en la transformación productiva con equidad exigen un conjunto mínimo de acuerdos entre los diversos sectores de la sociedad respecto del contenido, alcance y secuencias de las políticas. Tras esos acuerdos, debe haber consensos de largo alcance entre los principales actores de

la sociedad civil —y de éstos con el Estado— para legitimar los mecanismos y acciones que fomenten comportamientos convergentes con los propósitos comunes e inhiban la manifestación de intereses puramente sectoriales, cuando éstos entren en conflicto con los propósitos colectivos.

De otra parte, los sectores más rezagados deben contar con instancias para hacer presente sus demandas a los sistemas ya establecidos. Todo ello alude a la necesidad de fortalecer los contextos democráticos y pluralistas, favoreciendo la participación, la desconcentración y la descentralización de los sistemas de gobierno.

Se trata de avanzar hacia un Estado que renueve su estilo de intervención: desarrollará una mayor capacidad estratégica tanto en el terreno de la competitividad y la innovación como en el de la equidad; no sustituirá a los agentes económicos y sociales, sino que por el contrario, asegurará las reglas y el terreno para la estabilidad y el crecimiento; y será capaz de contrapesar los efectos socialmente negativos de la dinámica económica, con mecanismos de regulación, protección y compensación en materias como la educación, la salud (incluso la salud reproductiva) y la vivienda, para aumentar las posibilidades de aquellos que no están en condiciones de acceder al mercado.

B. Los ejes que vinculan la dinámica de la población y la transformación productiva con equidad

La propuesta de transformación productiva con equidad pone en el centro de su atención la existencia de una población productiva con una alta capacidad de creación económica y técnica, para alcanzar una auténtica competitividad. Al tiempo de favorecer las tareas productivas, ella colabora en la generación de una ciudadanía moderna, con participación en la toma de decisiones y en la construcción de mecanismos de solidaridad y de cooperación social, lo que permite alcanzar

sociedades equitativas y democráticas. La consideración de la dinámica de la población en todas sus dimensiones —tamaño, crecimiento, estructura por edades, mortalidad y morbilidad, fecundidad, migración internacional, distribución espacial, tamaño y tipo de familia y condición de la mujer— es de enorme importancia en la configuración de las políticas públicas que se dirijan a plasmar los objetivos de la transformación productiva.

La transición demográfica, como se señala en el capítulo I (véase CEPAL/CELADE, 1993), ha sido en la región más intensa que lo pronosticado. En efecto, los descensos de la mortalidad y de la fecundidad han sido más marcados que los proyectados en el decenio de 1970. Sin embargo, están lejanos de los índices de los países desarrollados. Entre los factores explicativos de la rápida caída en la fecundidad se han indicado la mayor urbanización y cobertura educativa, sobre todo para las mujeres, la mayor participación femenina en el mercado de trabajo, la aplicación en varios países de políticas públicas o privadas de población y el fenómeno de universalización de las comunicaciones, muy intenso en los últimos años. La intensidad de la transición demográfica no aparece sólo ligada al crecimiento económico, sino que persistió en el decenio de 1980, lo que hace más complejo el análisis de su causalidad (véase CEPAL/CELADE, 1993, capítulo I, sección B).

En este sentido, todo indica que precisamente en esos años, la crisis, el aumento de la pobreza y el aumento de la inseguridad laboral y de acceso a bienes y servicios se dio a la par con el mantenimiento de las tendencias a una menor fecundidad y mayor cobertura de la educación. El efecto combinado de esta mayor cobertura, aun en desmedro de la calidad, con la creciente difusión de los medios de comunicación social, tendió a uniformar las aspiraciones y acercar el imaginario colectivo de la región al prevaleciente en los países desarrollados. Se explicaría así la existencia de familias pequeñas, incluso en situaciones de

mayor precariedad para algunos sectores de la población. Esto parece ligarse fuertemente a las nuevas aspiraciones de consumo y bienestar, así como a estrategias de sobrevivencia frente a la crisis económica. La continua homogeneización internacional de los patrones de consumo, fenómeno estimulado por la apertura comercial, la fluidez de las comunicaciones y el rápido crecimiento del comercio internacional de los servicios, refuerza las aspiraciones de consumo y calidad de la vida, que parecen cada vez más difícil de satisfacer con familias numerosas, lo que lleva a las parejas al deseo de tener menos hijos.

A la luz de estos hechos, en la consideración de los aspectos de población involucrados en la propuesta de transformación productiva con equidad, se identifican tres ejes principales que se detallan en lo que sigue del capítulo: población y recursos humanos, población y equidad, y población y desarrollo sustentable.

C. La población desde la perspectiva de los recursos humanos

El actual debate sobre el desarrollo privilegia la calidad del recurso humano. En efecto, el desafío de la región consiste en adecuar sus estructuras productivas a las tendencias de los mercados internacionales con un esfuerzo de competitividad, anclado en la incorporación tecnológica y en el incremento de productividad. Ello no será posible de no mediar una clara prioridad para la educación, la capacitación laboral y la difusión de las capacidades de aprendizaje continuo en la población.

El aumento de la calidad del recurso humano es también necesario para reducir la pobreza. El crecimiento económico no es suficiente, como enseña la propia experiencia de la región. Es necesario acompañar el crecimiento económico con una mayor eficacia de las políticas sociales, fortaleciendo su vínculo con la transformación productiva, de modo de aumentar la rentabilidad social de los recursos asignados a ellas y la productividad global de la economía.

Mejorar la calidad del recurso humano como eje de la modernización productiva y del fortalecimiento de la democracia exige una perspectiva nacional, en el marco de un proyecto político consensual. El nivel medio de escolaridad de la fuerza de trabajo, por ejemplo, se eleva con lentitud y la crisis de los sistemas públicos ha ahondado las diferencias de acceso y de calidad de la educación entre diversos estratos sociales. La complejidad de las nuevas tareas del desarrollo, y también la inadecuación de la educación respecto de las necesidades del aparato productivo, están elevando los requisitos educativos mínimos para salir de la pobreza. Así tienden a demostrarlo, por ejemplo, datos para el caso chileno, donde acceder a empleos con salarios o retribuciones que den probabilidades altas de salir de la pobreza, exige un mínimo de doce años de educación. La magnitud de la tarea queda de manifiesto cuando se conoce que, en Brasil, por ejemplo, 70% de la población económicamente activa (PEA) urbana ha cursado menos de diez años de estudios.

La urgencia de centrar los esfuerzos en la inversión en capital humano es avalada además porque los desafíos de la competitividad y participación en el mercado internacional exigen una fuerza de trabajo de mejor calidad. La segmentación social, propia de economías con elevadas desigualdades como las regionales, se expresa también en ofertas educativas de dispar calidad, en función del nivel de ingreso. Corregir esa disparidad es la tarea más importante de las sociedades latinoamericanas, en una época en que el acceso al conocimiento se transforma en la principal ventaja competitiva de individuos, instituciones y naciones. Hay indicaciones, además de que el conocimiento se encuentra aún más concentrado que el ingreso, de manera que mejorar las condiciones de acceso de los grupos más desfavorecidos a la educación y al conocimiento es la principal tarea desde el punto de vista redistributivo. A falta de un esfuerzo decidido en esa dirección, la región verá consolidarse estructuras concentradas del

ingreso y de las oportunidades de progreso, haciendo estériles los esfuerzos de las políticas asistenciales.

Desde el punto de vista de la relación entre población y desarrollo, debe adoptarse un enfoque pragmático que evite las asociaciones simplistas de cualquier signo entre el desarrollo y los niveles de fecundidad,² y que más bien explore las posibilidades de potenciar los espacios de complementariedad entre comportamientos públicos y privados orientados a mejorar la calidad del recurso humano, como eje de una transformación productiva con equidad. Lo importante es la calidad del recurso humano disponible para el cambio tecnológico, para la innovación y la creación. En ese contexto, países de crecimiento demográfico y niveles de pobreza elevados estarán en condiciones disminuidas para mejorar la calidad de su recurso humano, pues elevar la calidad de una masa mayor de individuos exige más recursos.

Por otra parte, hay numerosas comprobaciones acerca de las ventajas de una familia pequeña desde un punto de vista microeconómico y microsocial. Es conocido el deseo de las parejas de tener menos hijos y también hay indicaciones de que el tamaño de la familia, sobre todo en sectores pobres, tiene una relación inversa con el nivel de instrucción que alcanzan los niños. Así, la planificación familiar tiene una justificación por los beneficios que reporta para la salud de la madre y del hijo y para la crianza y desarrollo más adecuados del niño, lo que en definitiva tiene un efecto importante en la calidad de los recursos humanos.

La prioridad para la inversión en capital humano modificará las variables demográficas y contribuirá, en particular, al descenso de la fecundidad en forma funcional con la transformación productiva. En efecto, la baja de la fecundidad reducirá las nuevas cohortes de edad escolar, lo que permitirá concentrarse en el mejoramiento de la educación y de la

salud. El menor tamaño de la familia permitirá también una mayor posibilidad de afectividad y estimulación familiar hacia los hijos, además de mejorar la calidad de la alimentación, lo que limitará el impacto del círculo vicioso de la pobreza en los sectores más desposeídos.

Si bien la calidad de la población está en el centro de la preocupación de la propuesta de transformación productiva con equidad, la cantidad de población que se incorporará al mercado de trabajo y la que demandará educación y capacitación tienen gran importancia para la elaboración de planes y programas de desarrollo. Esto es especialmente válido en la etapa de transición tanto demográfica como del sistema educativo y para la propia organización de la economía.

Alrededor de 82 millones de personas se agregarán a la población de América Latina y el Caribe durante el último decenio de este siglo (véase CEPAL/CELADE, 1993, página 32). De ese aumento, un 80% se situará entre los 15 y los 64 años, lo que implicará incorporación masiva al mercado del trabajo y a la vida reproductiva. Hay en ello un reto indudable de generación de puestos de trabajo, pero en esencia ofrece un potencial favorable para el desarrollo. Por ejemplo, las menores relaciones de dependencia, originadas en el aumento de la proporción de la población en edad activa, significarán una menor carga económica por cada trabajador. Además, el descenso de la mortalidad y los avances en salud tienden a elevar la productividad de la mano de obra. Por último, el mayor control sobre la fecundidad facilita una mayor participación laboral de la mujer y una mayor equidad entre los sexos.

En la creación de puestos de trabajo merece especial consideración el desempleo juvenil. La tasa de desempleo que afecta a los jóvenes es mayor que la registrada para el conjunto de la fuerza de trabajo, pese a que su escolaridad es

² Este tema se retoma en el capítulo V, sección A (CEPAL/CELADE, 1993), al tratar la fundamentación de las políticas de población.

superior a la de sus padres. En la mayoría de los países, la desocupación juvenil duplica y, en un caso —Uruguay—, hasta triplica el desempleo medio para el conjunto de la población activa. Afecta proporcionalmente más a las áreas urbanas que a las rurales, a las mujeres más que a los hombres, y más al tramo entre 15 y 19 años de edad que al siguiente. Por otra parte, cuando consiguen trabajo, los jóvenes sólo lo logran en actividades de baja remuneración y con escasas perspectivas de ascenso. Pese a la ampliación de posibilidades educativas, los conocimientos recibidos no les aseguran acceso a empleos de calidad (véase el cuadro 1).

La fuerza de trabajo juvenil es sobre todo urbana y esa tendencia irá aumentando hasta llegar a representar tres cuartas partes de ella a fines de siglo. A comienzos del decenio de 1990 la fuerza de trabajo juvenil urbana ascendía a 34 millones y a 14.5 millones la similar rural. En el año 2000 la población juvenil activa en el medio urbano superará los 40 millones, en tanto la rural se habrá reducido a 13.7 millones.

Sin políticas específicas para este grupo poblacional, se calcula que la tasa de desempleo juvenil podría ascender a 12% a fines de siglo, y afectar a cerca de 6.5 millones de jóvenes, contra 4.7 millones en 1990.

El número de adolescentes y jóvenes (entre 15 y 24 años de edad) que se incorporarán a la fuerza de trabajo, ejercerá una fuerte presión sobre la capacidad de absorción del aparato productivo. Los que logren ocupación podrán verse relegados al subempleo, en la medida en que la formación entregada por el sistema educativo siga desvinculada de la demanda de la producción, lo que acentuaría la tendencia a su exclusión de las actividades más dinámicas.

Romper esa tendencia constituye un desafío de primer orden, tanto por razones estrictas de equidad como por un imperativo de productividad y competitividad para el conjunto

de las economías. Superar la subutilización laboral y la marginación política previsible de los jóvenes se transforma en una condición ineludible de la transformación productiva y del fortalecimiento de la democracia en América Latina y el Caribe.

D. Población y equidad

La superación de la pobreza en la región plantea uno de los mayores retos para el logro efectivo de la equidad. Para enfrentarlo conviene tomar en cuenta tanto su evolución reciente y la experiencia que podría derivarse de los resultados de algunos esfuerzos de reestructuración económica, como los rezagos que desde el punto de vista del comportamiento de las variables de la población se detectan entre los países y dentro de éstos (véase el cuadro 2).

La evolución de la pobreza y el ciclo económico

En el primer quinquenio de los ochenta, cambió de signo la tendencia de la posguerra hacia la disminución de la pobreza que había perdurado hasta fines de los años setenta en la mayoría de los países de la región. En el segundo quinquenio, ese quiebre se acentuó, sobre todo en los países de mayor tamaño económico y demográfico, como parecen mostrar cifras preliminares para Argentina, Brasil, México y Venezuela (CEPAL, 1992a).

Una estimación de 1990, basada en información de las encuestas de hogares, sitúa en 196 millones la población de América Latina bajo la línea de pobreza, lo que representa aproximadamente 46% de la población total (CEPAL 1992a), cifra que en 1986 era de 43%. Esto significa una tasa media anual de crecimiento de 3.6% de la población pobre. Para lograr la equidad sería necesario no sólo reducir la pobreza, sino invertir la tendencia ascendente que registra la región.

En algunos países, como Chile y Uruguay, habría comenzado de nuevo a descender la

Cuadro 1

AMERICA LATINA: PERFIL DE DESOCUPACION JUVENIL EN 1990^a
(Porcentajes)

País	Tasas de Desempleo ^b		Desempleo Juvenil por:			
	Total	Juvenil	Sexo		Edad	
			Hombres	Mujeres	15-19	20-24
Brasil	3,50	6,60	6,20	7,40	6,80	6,50
Colombia	10,30	22,00	21,50	23,00	20,40	
Costa Rica	6,00	8,30	7,60	10,00	11,20	6,20
Chile	5,70	13,10	13,40	12,40	15,90	12,00
Ecuador	6,10	12,70	10,20	16,80	14,60	12,70
El Salvador	10,00	18,60	17,00	20,50	19,20	18,00
Guatemala	2,30	4,00	3,10	6,30	5,00	4,20
Honduras	4,20	6,30	5,10	9,90	5,40	7,60
Panamá	16,30	31,50	25,90	42,70	33,50	30,30
Paraguay	6,60	15,80	15,80	15,70	18,20	14,10
Uruguay	9,30	26,60	23,70	30,20	30,50	18,10
Venezuela	9,90	17,80	17,80	17,80	20,00	16,60

Fuente: Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PRELAC), Boletín *PRELAC Informe*, N° 30, Santiago de Chile, 1992

^a Brasil, 1987, Guatemala, 1989

^b Se refiere a la fuerza de trabajo de los menores de 25 años

incidencia de la pobreza. Sin embargo, aun en estos casos, la disminución ha sido lenta respecto de la recuperación del ritmo de crecimiento económico. Se detecta cierta asimetría en la evolución de la pobreza respecto del ciclo económico: fuerte aumento en condiciones recesivas y débil reducción, cuando no estabilización, al recuperarse la actividad productora. Esta asimetría ha sido más destacada en los años ochenta porque, en verdad, no se ha tratado solamente de cambios en el ritmo de la actividad económica. En rigor, lo acontecido respondió a un proceso de ajuste frente a condiciones externas muy adversas, las que obligaron a una transformación en el propio modelo de desarrollo. Más que crisis recesiva, se trató de una reestructuración productiva (y de los flujos de renta e incentivos) para cerrar una singular brecha externa, lo que

obligó a privilegiar la producción transable, particularmente las exportaciones.

Si lo anterior es válido, entonces es dable pensar que la evolución futura de la pobreza bien podría retomar su anterior tendencia decreciente, sobre todo en los países en que, habiéndose avanzado más en las reformas económicas, los costos de la reestructuración económica parecen haber sido asimilados. Así, es probable que la recuperación del crecimiento económico se asocie, más en los años próximos que en los recién pasados, a la generación de empleos productivos y a los aumentos de los salarios —con lo cual se podrían invertir las tendencias de aumento de la pobreza— en aquellos casos en que el grueso de las reformas económicas que hacen posible la reorientación de los incentivos hacia el exterior ya se ha efectuado; el ajuste fiscal

Cuadro 2

AMERICA LATINA (19 PAISES): EVOLUCION Y COBERTURA DE LA POBREZA
(En porcentajes de la población y millones de personas)

	1960	1970	1980	1986	1990
Pobreza (%)	51	40	41	43	46
(personas)	110	113	136	170	196
Indigencia (%)	26	19	19	21	22
(personas)	56	54	62	81	93

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta* (LC/G.1653-P), serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 81, Santiago de Chile, agosto de 1991. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.10; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), *¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina y el Caribe* (El CEPAL, G139), Santiago de Chile, CEPAL, 1980; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *El perfil de la Pobreza en América Latina a comienzos de los años 90* (LC/L. 716 (Conf. 82/6), Santiago de Chile, 1992.

destinado a equilibrar las cuentas públicas ha comenzado a rendir sus frutos, traduciéndose en menores índices inflacionarios, y se han consolidado las nuevas perspectivas de mayor acceso al financiamiento externo —en particular, la inversión directa— que eliminan las transferencias netas de recursos hacia el exterior y generan mayores posibilidades para el financiamiento de la inversión y los aumentos de la productividad.

La repercusión de esos costosos ajustes en el mercado del trabajo ha agravado la situación distributiva y de pobreza, al marginar de un modo que podría ser permanente a segmentos de la población cuyo ingreso a la fuerza de trabajo coincidió con el decenio de la reestructuración. De allí la importancia de acompañar el crecimiento económico con políticas de capacitación laboral para los jóvenes y de reconversión laboral para aquellos grupos más afectados por el ajuste económico.

La pobreza es hoy en su mayor parte urbana en lo que respecta a los volúmenes de población afectada, aunque en muchos países su incidencia y severidad son más elevadas en el medio rural. Mientras mayor sea el

predominio de población rural, como en Bolivia, Guatemala y Honduras, mayor será la incorporación al mercado laboral a través de actividades por cuenta propia, realizadas sin calificación profesional ni técnica. En esos países, es reducida la difusión de las actividades modernas que no poseen el tamaño ni vínculos suficientes como para influir significativamente a mediano plazo sobre los niveles ocupacionales y salariales. Los problemas de productividad tienden a ser masivos, vinculados al atraso económico y exigen, por lo tanto, políticas estructurales.

En otros países de transición demográfica más avanzada y de mayor ingreso por habitante, el grueso de la población económicamente activa ocupada es asalariada. A consecuencia de la profunda reestructuración económica de los años ochenta, la incidencia de la pobreza aumentó entre los asalariados de baja calificación y —un dato nuevo— empezó a afectar a cerca del 10% de profesionales y técnicos, tanto del sector público como de empresas privadas. Por ello, en estos casos el salario es un elemento vital para enfrentar la pobreza. Por otra parte, las políticas de

generación de empleo productivo deberán considerar que el empleo público y del sector manufacturero ya no representarán el mismo papel de antaño y que los mercados de trabajo se han flexibilizado, con lo cual, en ocasiones, ha aumentado la precariedad de la relación laboral.

Tanto la productividad de la economía como los ingresos individuales dependen estrechamente del nivel educativo y del grado de calificación de la fuerza de trabajo. Por eso, el esfuerzo en educación y capacitación se traduce simultáneamente en mejoramientos de la competitividad y de la equidad. En la región existe un contraste muy marcado entre los grandes progresos alcanzados por la cobertura del sistema educativo y los contingentes aún masivos de población económicamente activa ocupada con menos de diez años de escolaridad, nivel que puede considerarse el umbral inferior para acceder a ocupaciones compatibles con un ingreso que satisfaga mínimamente a un grupo familiar.

Por otra parte, como la transición demográfica está en pleno desarrollo en la región y la baja de la fecundidad va siendo más rápida que lo proyectado hasta hace pocos años, esas tendencias podrían significar que las tareas de crecimiento y equidad se enfrenten bajo condiciones demográficas menos desfavorables que las que se venían pronosticando. Las tasas más bajas de fecundidad significan una menor presión para la generación de puestos de trabajo productivo en los años noventa y para la demanda de servicios sociales. Por ejemplo, los cambios demográficos implicarían la posibilidad de liberar recursos para conseguir mejoras en la calidad de la educación y en la salud y nutrición materno-infantil, cuyo deterioro fue muy fuerte en los años ochenta. Estos están en la base de la reproducción del círculo de pobreza pues representan los dos componentes más importantes de la inversión en capital humano. Como el número de escolares de la región

aumentará menos del 10% en los años noventa y como los ingresos fiscales se elevarán más o menos según el crecimiento del producto (tal vez en 50% a fines de la década, si el PIB crece a un ritmo de 4% anual en los años que restan), se dispondría de un saldo para canalizarlo hacia el mejoramiento de la calidad de la educación y de la atención materno-infantil.

Esta menor presión demográfica es relativa. Los promedios señalados son muy distintos en el grupo de países de transición incipiente (Bolivia y Haití) o moderada (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay), en que la tasa global de fecundidad supera los 4.5 hijos. Tanto en esos países como en los que se encuentran en etapas de transición más avanzadas hay comprobaciones empíricas de que la fecundidad ha decrecido en forma desigual, siendo su nivel actual mucho más alto en las mujeres de los sectores de más bajos ingresos, de zonas rurales y de bajo nivel educativo.

Aunque el descenso de la fecundidad en curso, que propicia mejores condiciones para la transformación productiva con mayor equidad, ha sido intenso y más que lo pronosticado, el proceso no es homogéneo entre países ni dentro de ellos. Los de menor desarrollo relativo, que son los más necesitados de crecimiento con equidad, presentan todavía una fecundidad alta y esta situación se puede encontrar, además, entre los grupos que viven en condiciones de pobreza en el resto de la región. Existen serios rezagos en materia de equidad demográfica en todos los países. Por lo tanto, la falta de políticas dirigidas a satisfacer la aspiración creciente de numerosas parejas de tener menos hijos, como complemento de las políticas públicas contenidas en la propuesta de transformación productiva con equidad, acentuaría la heterogeneidad de los niveles de desarrollo y los dualismos internos de las sociedades de la región, obstaculizando los esfuerzos por romper la cadena de transmisión intergeneracional de la pobreza.

La población y los rezagos de la equidad

En el cambio de comportamiento reproductivo de la mayor parte de la población se traducen las transformaciones económicas y sociales experimentadas por la región en la posguerra. Diversos factores condujeron a difundir el deseo de tener un menor número de hijos, y el cumplimiento de ese deseo fue posible gracias a los medios que permitían evitar la concepción. Hogares ubicados en diferentes estratos sociales y distintos puntos de residencia optaron por la familia más pequeña, lo que llevó a la aceptación creciente del control de la fecundidad cuyos costos, de mercado y subjetivos, se redujeron.

El descenso de la fecundidad no tuvo la misma intensidad en todos los grupos sociales. Las mujeres de los estratos socioeconómicos más desposeídos tienen un mayor promedio de hijos; del mismo modo, la fecundidad más elevada de las zonas rurales se asocia con los sectores campesinos, trabajadores sin tierras y las minorías étnicas, que se encuentran marginados de los frutos del progreso. Un hecho de singular importancia es que muchas de esas mujeres declaran sistemáticamente que una elevada proporción de su fecundidad real es no deseada (véase el recuadro 1). Por lo tanto, la planificación familiar parece haber seguido una línea de inequidad; por ser inaccesible para ciertos grupos, se vuelve para ellos casi imposible el ejercicio de un derecho reproductivo esencial y coarta la libertad de las parejas para decidir acerca del número de hijos que desean tener.

Las diferencias de la fecundidad por sectores sociales son, pues, expresiones notorias de la inequidad prevaleciente en los países de la región. Esta situación es tanto más apremiante cuanto que en algunos países los bolsones de alta fecundidad representan una proporción muy importante de la población. El cuadro 3 presenta información reciente sobre diferencias de la fecundidad en los países que realizaron la Encuesta Demográfica y de Salud. Se observa que las mujeres sin instrucción, así como las

que viven en áreas rurales, tienen, en promedio, 5 o más hijos, mientras que en cinco de los ocho países analizados la tasa global de fecundidad de las mujeres con estudios secundarios o superiores es de alrededor de 2 hijos.

Junto a las diferencias de la fecundidad, hay otra dimensión trascendental: la sobremortalidad. La gran magnitud de las diferencias en los niveles de morbilidad y de mortalidad —a pesar de los logros obtenidos— constituye uno de los rezagos más preocupantes en materia de equidad. Se trata de la persistencia de grupos vulnerables que se ven expuestos a una menor probabilidad de sobrevivencia, refuerza los patrones reproductivos que conducen a altos niveles de fecundidad y puede impedir los esfuerzos de mejorar la calidad de la población contenidos en la propuesta central de la transformación productiva. La sobremortalidad para vastos sectores de la región es manifiestamente un fenómeno que forma parte de la pobreza, porque incluso en aquellos países que han tenido los mayores progresos en la lucha contra la mortalidad se presentan diferencias abismales según grupos sociales.

Un indicador sintético de esta inequidad es la esperanza de vida al nacer: se ha encontrado que en los grupos más pobres de países centroamericanos es del orden de 10 años menor a la de los no pobres (véase el recuadro 2), diferencias que están dadas principalmente por la incidencia de la mortalidad infantil y de la niñez. Igual que en el caso de la fecundidad, las estimaciones de mortalidad infantil según área de residencia y educación de la madre, para países en distintas etapas de la transición demográfica, muestran diferencias importantes (véase el cuadro 3). También se observan altos contrastes al considerar el origen étnico de la población; es notorio que la mortalidad de niños pertenecientes a comunidades indígenas presenta tasas mucho más altas que las de niños de otro origen. Estudios realizados con datos censales muestran, por ejemplo, que en Bolivia

(1976) la mortalidad infantil de quienes sólo hablan quechua era de 218 por mil nacidos vivos, mientras que los que hablan castellano tenían una tasa de 137 por mil (OPS, 1990). Por otra parte, en un estudio reciente en reducciones indígenas de Chile (1988) se encontró una tasa de mortalidad infantil de 45 por mil, mientras que, para la misma época, el valor nacional era de 17 por mil, y la de los barrios más acomodados de Santiago alcanzaba a poco más de 10 por mil. (UFRO/INE/FII/PAESMI/CELADE, 1990).

En conjunto, las desigualdades de comportamiento demográfico significan que cada grupo social sigue sus propias tendencias en relación con el crecimiento y la distribución por edades, por lo que existe un aporte diferenciado al crecimiento y estructura del total de la población. La dinámica demográfica cumple una función importante en la reproducción de la pobreza desde dos puntos de vista: en forma directa por la alta tasa de fecundidad y crecimiento de la población pobre e, indirectamente, porque estos hechos favorecen la permanencia de los hijos en condiciones de vida similares a las de sus padres, por la transmisión intergeneracional de la pobreza.

El efecto de la mayor fecundidad en familias pobres estimula la aparición de mecanismos como el trabajo infantil y la fecundidad temprana. El trabajo infantil, como mecanismo de sobrevivencia familiar, sacrifica la educación de los pequeños y puede inhabilitarlos para postular en el futuro a puestos mejor remunerados. La fecundidad temprana, tiende a transmitir al hijo las carencias culturales y materiales del ambiente de la madre.

Aunque diversos estudios muestran una fecundidad y mortalidad más elevadas en los grupos de bajos ingresos, son pocas las mediciones acerca de cómo ello incide en su crecimiento demográfico y, por lo tanto, acerca de cuál es la importancia de éste en la evolución de la magnitud de la pobreza. El análisis de

encuestas de hogares de algunos países permite concluir que la elevada fecundidad es de importancia preponderante en la determinación del alto crecimiento vegetativo de su población. De este modo, se observa, por ejemplo, que la tasa global de fecundidad de los indigentes de Guatemala es de 6.7 hijos por mujer y la tasa de crecimiento natural de 3.4%, frente a una fecundidad de 3.6 hijos y una tasa de aumento de 2.3% de los no pobres. Resultados similares se encontraron en investigaciones realizadas para Honduras y Nicaragua, en los que se analizó la dinámica demográfica de los grupos pobres considerándolos según el criterio de necesidades básicas insatisfechas (recuadro 2).

Las tendencias demográficas diferenciales entre sectores sociales son un factor que contribuye al aumento absoluto y relativo de la población de menores recursos. Un ejercicio reciente de proyección de población pobre y no pobre realizado para Honduras (CELADE, 1992; Gabrie, 1991), en la hipótesis de una movilidad social nula y una disminución de la fecundidad y la mortalidad, muestra entre el año 1990 y el 2000 un aumento de 1.5 millones de pobres, que subirían de un 78 a un 80% de la población total (5.1 millones en 1990). Para reducir la proporción de pobres debiera producirse una movilidad social ascendente que compensara el crecimiento demográfico. Como un ejemplo hipotético que permita apreciar órdenes de magnitud, considérese una meta de reducción del porcentaje de pobres, en el año 2000, del 80% esperado, al 66%. Esto implica sólo que el incremento del número de pobres sería 700 000 en vez de los 1.5 millones proyectados, lo que podría lograrse con programas socioeconómicos que conduzcan a la movilidad social ascendente de 800 000 personas.

Se fortalece la tesis de que la evolución de la pobreza no está determinada sólo por factores demográficos diferenciales sino también por otros socioeconómicos, al considerar las tendencias al aumento de los

Recuadro 1
LA FECUNDIDAD NO DESEADA SEGUN SECTORES SOCIALES

El hecho de que las parejas de bajos ingresos tengan una alta fecundidad no significa que no deseen reducirla. Estudios recientes muestran que la fecundidad deseada por las mujeres de bajo nivel de instrucción, así como por las que viven en zonas rurales, es muy inferior al número efectivo de hijos que alcanzan al final del período reproductivo. Por ejemplo, en Bolivia y Perú, uno de cada tres hijos fue declarado por todas las mujeres como no deseado, proporción que alcanza a un 40 % de la fecundidad total entre aquellas de más bajo nivel de instrucción. Esta realidad muestra una demanda insatisfecha, sobre todo por parte de sectores pobres, de programas de población tendientes a brindar servicios de planificación familiar y de atención materno-infantil. Cualquier política que tenga como propósito la reducción de la fecundidad, debe considerar la extensión de la planificación familiares a los sectores rurales y a las mujeres de bajo nivel de instrucción.

**TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD Y PORCENTAJES DE FECUNDIDAD NO DESEADA SEGUN
ZONA DE RESIDENCIA Y EDUCACION EN PAISES SELECCIONADOS DE AMERICA LATINA**

	Bolivia 1989	Brasil 1986	Colombia 1986	Ecuador 1987	El Salvador 1985	Guatemala 1987	México 1987 ^a	Perú 1986	Rep. Dom. 1986
Tasa global de fecundidad^b									
Total	5,0	3,5	3,3	4,3	4,2	5,6	3,8	4,1	3,8
Deseada	3,2	2,8	2,8	3,6	3,1	4,9	-	2,6	2,8
No deseada	1,8	0,7	0,5	0,7	1,1	0,7	-	1,5	1,0
Fecundidad no deseada (%)^c									
Total	36,0	19,8	15,9	17,1	27,0	12,5	58,9	35,9	26,3
Según nivel de instrucción^d									
i) Bajo	37,7	38,5	19,7	16,0	25,7	11,4	62,4	40,7	30,4
ii) Medio									
Bajo	38,3	27,1	17,1	19,0	32,3	12,5	64,6	22,5	27,3
iii) Medio	31,1	13,6	8,5	10,4	22,5	17,9	59,6	24,6	13,8
iv) Alto	24,1	11,6	9,5	3,5	21,3	7,4	49,0	-	9,1
Según zona de residencia									
Urbana	35,0	16,1	12,3	16,2	-	14,6	63,3	-	21,9
Area metropolitana	-	-	-	-	26,9	-	58,5	26,2	-
Resto urbano	-	-	-	-	30,6	-	60,3	30,8	-
Rural	35,9	27,5	20,7	17,6	25,0	10,8	54,3	42,3	31,3

Fuente: Informes nacionales de las Encuestas Demográficas y de Salud

- En México no se hicieron preguntas para la estimación de la fecundidad deseada. En este caso, los valores representan la proporción de mujeres casadas o unidas que no desean más hijos en el futuro. En consecuencia, no son cifras comparables con la de los demás países. Las categorías de la variable zona de residencia son: área metropolitana: 20 000 y más; resto urbano, 2 500 a 19 999; y rural, menos de 2 500 habitantes.
- La tasa global de fecundidad se ha calculado para un período de tres años anteriores a la encuesta. La fecundidad deseada y no deseada se calcula para el mismo período, atendiendo a si los hijos habían sido deseados o si resultaron de un embarazo no deseado.
- Esta proporción representa el peso porcentual de la fecundidad no deseada respecto a la fecundidad total.
- El nivel de instrucción se agrupa de menor a mayor, siendo diferentes las categorías para cada país. En el caso de Ecuador, Colombia, Bolivia y República Dominicana, las categorías son las siguientes: i) sin instrucción, ii) primaria, iii) secundaria o media, iv) superior o universitaria. En el caso de Perú, los primeros dos grupos (sin instrucción y primaria) están en uno sólo. En Brasil, México y Guatemala, los primeros dos grupos son: i) sin instrucción, ii) primaria incompleta, iii) primaria completa y iv) secundaria y más. En Bolivia, los grupos son: i) sin educación, ii) básica 1-3, iii) intermedia y iv) media o más. En el Salvador, los grupos son: i) sin educacin, ii) primaria incompleta iii) primaria completa y iv) seundaria y más.

Cuadro 3

**AMERICA LATINA: TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD Y TASA DE MORTALIDAD INFANTIL,
POR AREA DE RESIDENCIA Y NIVEL DE INSTRUCCION DE LA MADRE,
SEGUN DATOS DE LAS ENCUESTAS NACIONAL DE DEMOGRAFIA Y SALUD,
DECENIO DE 1980**

País	Area de residencia		Nivel de instrucción de la mujer				Total
	Urbana	Rural	Ninguno	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria y más	

Tasa global de fecundidad

Guatemala	1983-87	4,1	6,5	7,0	5,6	3,9	2,7	5,6
Bolivia	1984-89	4,0	6,4	6,1	5,9	4,5	2,9	4,9
Paraguay	1987-90	3,6	6,1	6,7	6,2	4,5	3,2	4,7
Perú	1984-86	3,1	6,3	6,6	5,0	3,1	1,9	4,1
México	1984-86	3,1	5,2	6,1	5,7	3,7	2,5	3,8
Rep. Dom.	1983-86	3,1	4,8	5,3	4,3	2,9	2,1	3,7
Brasil	1983-86	3,0	5,0	6,5	5,1	3,1	2,5	3,5
Colombia	1981-86	2,8	4,9	5,4	4,2	2,5	1,5	3,3

Tasa de mortalidad infantil (por mil)

Bolivia	1979-89	79,0	112,0	124,0	108,0	65,0	46,0	96,0
Brasil	1976-86	76,0	107,0	...	...	...	...	86,0
Guatemala	1983-87	65,0	84,0	82,0	86,0	61,0	41,0	79,0
Perú	1981-86	54,0	101,0	124,0	85,0	42,0	22,0	76,0
Rep. Dom.	1976-86	72,0	71,0	102,0	76,0	57,0	34,0	68,0
México	1982-87	23,0	64,0	83,0	64,0	46,0	27,0	56,0
Colombia	1976-86	38,0	41,0	60,0	----- 40 -----	...	28,0	39,0
Paraguay	1980-90	32,0	38,0	45,0	42,0	33,0	22,0	35,0

Fuente: Informes nacionales de las Encuestas Demográficas y de Salud.

Notas: Nivel de instrucción: En la República Dominicana, Colombia y Perú los grupos de educación son los siguientes: sin educación, primaria, secundaria y universitaria; en Bolivia, los grupos son: sin instrucción, básica, intermedia, media y más. En Paraguay el grupo sin instrucción incluye a los que tienen dos años o menos de escolaridad.

Area de residencia: Para México, en la zona urbana se incluyeron aquí las localidades mayores de 20 000 habitantes.
... No disponible.

Recuadro 2
PAISES SELECCIONADOS DE AMERICA LATINA: INDICADORES DEMOGRAFICOS Y SOCIALES
SEGUN ESTRATOS DE POBREZA*

Fuertes diferencias en los indicadores demográficos, así como en otros de carácter socioeconómico, acompañan las situaciones de pobreza; representan rasgos agudos de la inequidad existente en la región. Al tomar como ejemplo tres países centroamericanos, se advierte que los disímiles comportamientos de la fecundidad y la mortalidad se reflejan en el ritmo de incremento natural de la población pobre y en la juvenil estructura por edades, lo que aumenta la incidencia de la pobreza entre los niños y jóvenes.

Indicador	Países						
	Guatemala (1986-1987)			Honduras (1990)		Nicaragua (1985)	
	Indigentes	Pobres	No pobres	NBI	NBS	NBI	NBS
Porcentaje de población	48	25	27	78	22	69	31
Porcentaje de indígenas sobre estrato	55	38	23	-	-	-	-
Tasa de natalidad (por mil)	44	34	30	40	28	48	35
Tasa de mortalidad (por mil)	10	9	7	8	5	13	11
Tasa de crecimiento natural (por mil)	34	25	23	32	23	35	24
Tasa global de fecundidad	7	5	4	6	3	7	4
Esperanza de vida al nacer (años)	60	63	71	65	74	-	-
Porcentaje de nacimientos totales	56	22	22	83	17	75	25
Porcentaje de muertes totales	55	25	20	84	16	72	28
Estructura de edad (por cien)	100	100	100	100	100	100	100
0 -19	62	56	47	59	46	60	52
20-59	34	39	46	37	47	35	42
60 y más	4	5	7	4	7	5	6
Relación de dependencia (por cien) ^b	120	87	64	102	62	115	84
Tamaño medio de hogar (personas)	6	5	4	6	4	6	6
Tasa bruta de participación económica (por cien)	26	33	43	31	38	-	-
Estructura ocupacional (por cien)	100	100	100	100	100	-	-
Asalariados	41	54	53	43	55		
Cuenta propia	35	30	31	39	32		
Trabajo familiar							
no remunerado	24	14	11	15	6		
Otro	0	2	5	3	7		

Fuente: Guatemala: Chackiel, J. y M. Villa, "América Latina y el Caribe: dinámica de la población y desarrollo" (DDR/1), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), 1992, documento presentado a la Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Población y Desarrollo, preparatoria de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo de 1994, Santa Lucía, 6 al 9 de octubre; Honduras: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), "Honduras: diagnóstico sociodemográfico y proyecciones de la población pobre y no pobre según distintas metas, 1900-2010" (LC/DEM-R. 172), Santiago de Chile, 1992, y J. Gabrié, "Honduras, características sociodemográficas 1990", Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), 1991, inédito; Nicaragua: M. Morales, "Nicaragua: características y económicas de la población según grado de pobreza, socio-económicas y demográficas según estado de pobreza", Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), 1991, inédito.

^a Guatemala, según criterio de ingresos; Honduras y Nicaragua, según necesidades básicas insatisfechas (NBI) y satisfechas (NBS).

^b (0-14 + 65 y más)/(15-64).

sectores pobres registrados en países de la región durante el decenio de 1980 (CEPAL, 1991b). En varios han ocurrido aumentos en el número y la proporción de pobres de una magnitud que no es posible explicar sólo por su crecimiento demográfico, sino que habrían ocurrido también a consecuencia de los efectos perjudiciales de la equidad derivados de la crisis. De los diez países analizados por la CEPAL, la tasa de crecimiento medio anual total de la población pobre fue de 3% o más en los casos de Argentina, Costa Rica, Guatemala, Uruguay y Venezuela; en dos de ellos alcanzó una tasa del orden del 9%, que supera varias veces el crecimiento demográfico.

A raíz del mayor crecimiento demográfico de la población pobre, es superior la incidencia de la pobreza y de la indigencia entre los niños y los jóvenes. A esto hay que agregar que las poblaciones en condiciones de pobreza tienen una alta relación de dependencia y un elevado promedio de personas por hogar.

Debido a estas características de la estructura de edades, la satisfacción de sus demandas de atención de salud y educación es, sin duda, prioritaria para esta población y, por tanto, su insatisfacción establece una de las bases fundamentales del círculo vicioso de la pobreza. No obstante, para el resto de los grupos de edades, las demandas se concentran en empleo y vivienda, dos de las necesidades básicas más elementales que en su insatisfacción favorecen también la reproducción del fenómeno.

Además de esas inequidades, las deficiencias señaladas en cuanto a la planificación familiar y la educación, información y comunicación en materias sexuales y reproductivas, aparecen como causas asociadas de dos problemas de importancia: el aborto clandestino, con grave riesgo para la salud materna, y el embarazo adolescente. Tanto el aborto clandestino como el embarazo adolescente forman parte del agudo síndrome de inequidad que caracteriza a las sociedades latinoamericanas y caribeñas y que tiene consecuencias socioeconómicas en

varios planos. En el caso de la fecundidad adolescente pueden distinguirse por lo menos dos. En primer lugar, para los individuos los nacimientos que ocurren en estas edades tienen mayores probabilidades de ser problemáticos, ya sea por el riesgo biológico que a menudo implican, por los vetos educativos y laborales que normalmente acarrearán a los progenitores, o por el conflicto familiar que pueden desencadenar. En segundo término, para la sociedad, la fecundidad adolescente puede representar pérdidas importantes de capital humano, producto de la deserción escolar y laboral, y limitaciones para mejorar el nivel colectivo de productividad.

Para impedir la reproducción de la pobreza, es de particular importancia considerar la ampliación de las posibilidades de educación y de acceso al empleo para las mujeres jóvenes, lo que junto con mejoras en la cobertura de los programas de salud, planificación familiar y nutrición, ha mostrado reflejarse en mejores condiciones de vida y en menores tamaños de familia. Como se desprende de diversos estudios, el estímulo a la educación secundaria de las niñas, particularmente en el medio rural, tiende a reducir el promedio de hijos, para un mismo nivel de ingresos. Como la educación es además útil para el ingreso a la fuerza de trabajo, se produce una participación laboral de las jóvenes, se retarda el matrimonio, baja la fecundidad, y, por esta vía, se origina una condición favorable para la reducción de la mortalidad.

Facilitar el acceso a la planificación familiar para tales sectores establece un principio ciudadano, al garantizar a todos los grupos sociales el ejercicio de un derecho reproductivo, en condiciones informadas y con plena libertad de la pareja para decidir acerca del número de hijos que desea procrear. Por otro lado, es un requisito de la equidad y de la propia transformación productiva, al contribuir a mejorar tanto las condiciones de vida de los sectores más postergados como la productividad de su esfuerzo laboral.

E. Población y sustentabilidad del desarrollo

El 94% del incremento de la población regional entre 1960 y 1990, que totalizó 230 millones de personas, correspondió a las zonas urbanas; luego de un aumento de 10 millones en los años sesenta, la población rural se ha estabilizado en cerca de 124 millones. De este modo, la presión demográfica sobre los recursos naturales se deriva principalmente de la acelerada expansión del mercado urbano, que favoreció la tecnificación de la producción de alimentos y fibras. Aunque la mecanización de la agricultura comercial y el auge de la ganadería extensiva han incrementado la relación hombre/tierra, ésta sigue siendo, en promedio, una de las más bajas del mundo en desarrollo; sin embargo, esa relación se hace excesiva en las zonas minifunditarias tradicionales, afectadas por la acción conjunta de la fragmentación por herencia y la creciente extensión territorial de las grandes empresas agroindustriales exportadoras y de las actividades ganaderas.

Los índices extremos de concentración de la propiedad agrícola y de uso de la tierra, otra de las especificidades de la región, explican la aparente contradicción entre la baja relación hombre/tierra agrícola y la persistencia de zonas en constante deterioro. De hecho, un 75% de las familias rurales de la región no dispone de tierra o padece una aguda escasez de ella, lo que obliga a sus miembros, bajo modalidades que no siempre resguardan las condiciones mínimas de ingreso y bienestar, a desplazarse y contratarse fuera de su predio para poder subsistir. Un acceso más fluido a la propiedad agraria y a créditos y asistencia técnica facilitaría aumentar directamente los ingresos de los campesinos, al elevar la productividad en el uso de la tierra y aliviaría la presión campesina de pequeños propietarios y minifundistas sobre las tierras marginales.

Para ello se ha sugerido perfeccionar el funcionamiento del mercado de tierras,

facilitando el acceso del campesinado. Lo anterior supone un programa masivo de regularización de títulos, procediendo al reconocimiento jurídico de las tierras habitadas y ocupadas por pueblos indígenas y a la recuperación de espacios y recursos desaprovechados. Mejorar la eficiencia en el uso de la tierra supone también hacer depender la tributación agrícola del valor productivo de los suelos, lo que junto con estimular la productividad, facilitaría la desconcentración de la propiedad. Finalmente, es indispensable una mayor penetración del sistema financiero en el mercado de la tierra; para ello habrá que establecer modalidades especiales de ahorro y crédito destinadas a la compra de predios. Asociados a tales mecanismos es necesario organizar sistemas de asistencia técnica que velen por el uso del suelo de acuerdo con sus características ecológicas, minimizando las externalidades negativas.

En virtud del aumento de la concentración urbana, en 1990 la región contaba con 38 ciudades de más de un millón de habitantes, dos de las cuales tenían más de 15 millones. Aparte de requerir costosas inversiones para la dotación de agua potable, saneamiento e infraestructura social, en algunas de estas grandes ciudades se ha acentuado la inadecuación del ambiente físico. El efecto combinado de la escasez de inversión, del tamaño demográfico alcanzado, de la rapidez del crecimiento, de la incorporación de diversos tipos de tecnologías (fuentes de emisiones fijas, automotores, edificaciones de alta densidad), ha tendido a deteriorar la calidad de la vida urbana. Esto último se aprecia claramente en que, por ejemplo, los niveles de concentración de contaminantes atmosféricos e hídricos superan las normas aceptadas, en que pocas ciudades cuentan con sistemas de tratamiento de aguas servidas y en que muchas de ellas apenas pueden eliminar el 50% de los desechos que producen.

Trabajar por un desarrollo sustentable no significa limitar las posibilidades del crecimiento

ni subutilizar el potencial de los recursos naturales. El desafío ambiental consiste en estimular modalidades de crecimiento que generen valor agregado en términos económicos, teniendo en cuenta el costo real de oportunidad de los recursos naturales y de las decisiones económicas. Ello significa, por ejemplo, que los costos de producción incluyan su impacto ambiental y que las políticas públicas actúen como un instrumento activo para desalentar el daño e incentivar la eficiencia económica y energética (véase CEPAL/CELADE, 1993, capítulo IV). En ese sentido, reformas que favorezcan el crecimiento en economías abiertas, apoyándose en los estímulos del mercado, bien pueden originar procesos de mejoramiento ambiental, a condición de complementarse con adecuadas reglamentaciones públicas. La eficiencia económica y energética, son elementos centrales de una política ambiental; ambas forman parte de las reformas mencionadas y requieren una coordinación estratégica entre agentes económicos para complementar al mercado en tareas en que éste no posee ventajas, como las externalidades, bienes públicos, fomento tecnológico y promoción de la equidad.

En el tema ambiental coinciden todas estas preocupaciones; de allí la importancia de contar con instrumentos adecuados para una fiscalización y regulación ambiental transparente y socialmente consensual que estimule el crecimiento, preservando el medio ambiente. La calidad del aire, el tratamiento de las aguas servidas, la ausencia de tensiones derivadas de la congestión y la violencia urbana son típicos bienes públicos; conciliar competitividad y preservación ambiental exige innovaciones tecnológicas. Finalmente, la protección y el mejoramiento del medio ambiente tienen una clara connotación redistributiva, ya que en las ciudades típicas de la región los contaminantes hídricos y sólidos generados por industrias u hogares en barrios pudientes terminan en los asentamientos de menores ingresos. Las familias pobres habitan

en lugares de mayor contaminación, cercanos a depósitos de desechos urbanos e industriales, cuentan con menor acceso al agua potable y alcantarillado, prácticamente no disponen de áreas verdes y son vulnerables a las enfermedades infecciosas. Las familias pobres rurales, por su parte, se ven obligadas por razones de subsistencia, a talar bosques y a trabajar tierras de menor fertilidad, con lo que agravan la erosión de los suelos.

Avanzar hacia un desarrollo sustentable exige, en primer lugar, mayor educación y conciencia ciudadana sobre una relación armónica entre el hombre y la naturaleza y entre los hombres entre sí. Requiere también un sector público técnicamente calificado y con capacidad financiera para fortalecer su función de regulador ambiental.

F. Transformación productiva y población: consideraciones finales

El debate que vincula de modo simplista el desarrollo con alzas o descensos de la fecundidad como caminos contrapuestos para reducir la pobreza y mejorar la equidad ha quedado obsoleto ante los datos de la realidad. Tal como el objetivo del crecimiento económico no se opone al objetivo de equidad, sino que son aspectos complementarios de un mismo proceso, la relación de fecundidad y desarrollo debe ser analizada en el marco de un esfuerzo global y sistémico por alcanzar un crecimiento con equidad, desafío que frente a la actual economía globalizada debe abordarse con un gran mejoramiento de la calidad de los recursos humanos.

No se trata entonces de optar entre uno y otro camino sino de realizar un esfuerzo integrado que considere las especificidades nacionales. En algunas realidades, será necesario abordar la transformación productiva incluyendo un conjunto de políticas de población orientadas a la reducción de la fecundidad. Poner al alcance de los sectores más desfavorecidos los medios de reducir la

fecundidad es además congruente con otro objetivo central de la propuesta de transformación productiva con equidad, cual es el fortalecimiento de regímenes democráticos que garanticen y extiendan el ejercicio de los derechos ciudadanos para el conjunto de la población y generen las condiciones para el pleno ejercicio de sus Libertades y derechos.

En efecto, distribuir equitativamente los conocimientos y la información y poner al alcance de todos los ciudadanos los medios para lograr un buen desempeño en los ámbitos de la vida personal y social, es decir en el mundo del trabajo, la vida familiar, la cultura, la participación política y la vida comunitaria, son condiciones para el ejercicio de una ciudadanía moderna. Esa visión incluye, sin duda, el crear las mejores condiciones para el ejercicio de los derechos reproductivos de las parejas, borrando la diferencia entre fecundidad efectiva y la fecundidad deseada, a base de una opción informada y responsable. Es importante señalar la necesidad de recoger —desde este enfoque integrado de la transformación productiva con equidad—, las experiencias de reducción de la fecundidad como parte del esfuerzo de desarrollo. El éxito obtenido en países tan diversos como México, Brasil y Costa Rica puede servir de referencia.

Igual que con las políticas de reducción de la fecundidad, la situación en que se encuentran los diversos países respecto de la transición demográfica tendrá gran importancia para determinar las prioridades del conjunto de políticas dirigidas a la transformación productiva con equidad, principalmente en lo atinente a la creación de empleos productivos

y a la provisión de servicios de salud y educación.

En los países correspondientes a los grupos de transición demográfica incipiente y moderada, la urgencia parecería estar en una expansión acelerada de los servicios sociales en cuanto a cobertura; la atención debe centrarse en la salud materno-infantil, las medidas de sanidad pública de tipo preventivo e higiene ambiental, nutrición y reducción de la fecundidad. En el terreno de la educación se trataría de ampliar la cobertura educativa.

En los países que se encuentran en plena transición, el énfasis en la inversión de recursos humanos debe ponerse en la calidad de los servicios sociales, las prestaciones de salud preventiva y curativa, la adecuación de la educación a la sociedad y de los sistemas de capacitación a las exigencias de la competitividad, así como en reformar los sistemas de previsión y otros mecanismos de ahorro institucionalizados, de manera de incrementar su aporte al ahorro interno.

En los países de transición demográfica avanzada las prioridades de acción deben reflejar la incidencia de las necesidades de la edad adulta, particularmente en lo que atañe al empleo y la demanda de servicios sociales vinculados con la tercera edad.

En todo caso, el establecimiento de prioridades de política supone considerar las diferencias internas de cada país, pues la heterogeneidad entre unidades espaciales y grupos sociales y étnicos plantea la necesidad de políticas diferenciadas que tomen en cuenta esa realidad para alcanzar efectivamente los objetivos de crecimiento y equidad.

Bibliografía

- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía)(1992), *Honduras: diagnóstico sociodemográfico y proyecciones de la población pobre y no pobre según distintas metas. 1990-2010* (LC/DEM/R.172), Santiago de Chile.
- CEPAL (1992a), *El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90* (LC/L.716(Conf.82/6)), Santiago de Chile.
- CEPAL (1992b), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.91.II.G.5.
- CEPAL (1991a), *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente* (LC/G1648/Rev.2-P), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.91.II.G.5.
- CEPAL (1991b), *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*(LC/G/1653-P), Serie Estudios e Informes de la CEPAL, No. 81, Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.91.II.G.10.
- CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.90.II.G.6.
- CEPAL/CELADE (1993), *Población, equidad y transformación productiva*, serie E, N° 37, Santiago de Chile, marzo.
- CEPAL/OREALC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe)(1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*(LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.92.II.G.6.
- Gabrie, J. (1991), «Honduras: características sociodemográficas y económicas de la población según grado de pobreza, 1990», Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), inédito.
- OPS (1990), *Las condiciones de salud en las Américas. Edición 1990*, Serie Publicación Científica No. 524, 2 vols., Washington, D.C.
- UFRO/INE/FII/PAESMI/CELADE (Universidad de la Frontera/Instituto Nacional de Estadísticas/Fundación Instituto Indígena/Programa de Apoyo y Extensión en Salud Materno Infantil/Centro Latinoamericano de Demografía) (1990), *Censo de reducciones indígenas seleccionadas: análisis sociodemográfico* (LC/DEM/G.96/OI93), Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

1.2. POBLACION, POBREZA Y TRANSFORMACION PRODUCTIVA: UNA VISION GLOBAL

*Reynaldo F. Bajraj
Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)
Santiago, Chile*

I. El tema que se tratará en la presente sesión es el de las relaciones entre población y pobreza en el marco de la transformación productiva con equidad. Para analizar esas relaciones se comenzará, por consiguiente, por explicitar el marco aludido, el de la transformación productiva con equidad.

Como es bien sabido, en la región latinoamericana y del Caribe existen hoy en día una serie de pautas comunes en las políticas de desarrollo de los diversos países. Apertura de las economías, desregulación, liberación de las energías productivas y creativas de la gente, rediscusión del papel y tamaño del Estado, etc. También es común la preocupación por los aspectos sociales involucrados en tales políticas, ya que es frecuente que se agudicen problemas preexistentes de falta de equidad, medidos muy a menudo como porcentaje de gente bajo las líneas de pobreza. Los discursos sobre estos temas económicos y sociales son varios: ajuste estructural, ajuste con rostro humano, desarrollo humano, transformación productiva con equidad. En todos ellos, sin embargo, son más las similitudes que las diferencias (aunque éstas importan), por lo que los presentes comentarios se basarán en uno de esos discursos, en el discurso de la "transformación productiva con equidad".

El planteo central es conocido y sólo se expondrá aquí de modo esquemático. El objeto del desarrollo es aumentar el nivel de bienestar de la población. Ese bienestar depende de muchas cosas: de la vigencia de los derechos humanos, del carácter democrático de los regímenes políticos, y, claramente, del crecimiento de la disponibilidad de bienes y servicios materiales y de su accesibilidad para todos los sectores de la población. Esa mayor disponibilidad de bienes sólo puede provenir

del aumento de su producción, del crecimiento económico. Y en el mundo económicamente interconectado de hoy en día, no se puede crecer si no se es competitivo, internacionalmente competitivo. La búsqueda de la competitividad es inherente a los esfuerzos de desarrollo.

2. La región sabe esto desde siempre y ha tenido muchas experiencias -la mayoría no muy buenas- en sus intentos de ser competitiva. Hay experiencias -larguísimas- de búsqueda de la competitividad mediante la explotación -y sobreexplotación- de recursos naturales. Esto ha conducido al deterioro de los recursos, a su agotamiento en muchos casos, o al menos al agotamiento de la estrategia. Otras veces, la búsqueda de la competitividad ha descansado en bajos niveles salariales. Pero esto es una especie de contradicción en los términos. Si el objeto del desarrollo es aumentar la disponibilidad y accesibilidad de bienes para toda la población, el método no puede ser uno que, por definición -salarios bajos- le restringe ese acceso a una parte importante de la población.

No faltaron intentos de ser más competitivos por la vía de la constante depreciación de la moneda nacional. Estos han sido los intentos de vida más breve, pues a la corta el mayor precio de la divisa extranjera recae sobre los costos internos y se termina con una alta inflación y la misma posición competitiva con la que se había empezado. Esto no quiere decir que no deba recurrirse a la política cambiaria para provocar o acelerar ajustes, pero no es la base de la competitividad a largo plazo.

3. En cierto modo, estos métodos para buscar competitividad -sobreexplotación de recursos naturales, salarios deprimidos, devaluaciones sucesivas- son sustitutos imperfectos, espurios,

de la única fuente genuina de aumento de la competitividad, que es el aumento de la productividad de los factores mediante la introducción de cambios tecnológicos. Si se quiere, esto es casi cierto por definición. Ser competitivo es ofrecer más por menos. Y esto sólo se puede sostener si se produce más con menos, si se puede combinar, utilizar mejor, más económicamente, la masa disponible de recursos naturales, de capital, y de recursos humanos. La tecnología prevaleciente es la que pone límites a cuánto se puede producir con los recursos existentes, y superar esos límites requiere introducir cambios o progresos tecnológicos. Eso es lo que da más productividad, y ésta se expresa en mayor competitividad en los mercados.

4. Ahora bien, actualmente el proceso de cambio tecnológico tiene características diferentes a las del pasado. Primero, el proceso de cambio es sistémico. Es menos el producto del genio individual -del inventor- y más el resultado de la búsqueda deliberada en la que intervienen empresas productivas, instituciones especializadas en investigación y desarrollo tecnológico, universidades, organismos financiadores de la actividad, etc. En segundo lugar, el avance tecnológico también es sistémico, en cuanto a que tiende a darse a lo largo de todo el sistema productivo y no en enclaves sectoriales. Se da, sí, por oleadas: hoy en la informática, mañana en la metalurgia, o en la biotecnología; pero esas oleadas se van superponiendo y van cubriendo todo el espectro productivo. Las economías exitosas en la introducción de cambio -producido o adaptado de otras- usan técnicas «de punta» en la mayoría de sus ramas de producción, de comunicaciones, de transportes, de servicios financieros, etc. La tercera característica -y quizá la que en esta sesión importa más- es que el adelanto tecnológico ya no aparece exclusivamente como «incorporado» o *embodied* en el equipo de capital. No está contenido en la maquinaria. No se puede «comprar» el adelanto tecnológico mediante la sola compra del equipo más moderno. Es muy

difícil tener cambio técnico sin una nueva inversión, pero aun eso no basta. Es necesario tener -más que nunca- recursos humanos capaces de comprender, de aprehender el cambio; recursos humanos que puedan apropiarse del cambio, adoptarlo y, si es necesario, adaptarlo. Son cambios organizacionales de la producción, o de la comercialización, o del financiamiento, tanto como son cambios ingenieriles en el equipo. Y aquí se habla de los recursos humanos a todo nivel: el gerente, el técnico, el operador, el funcionario administrativo. Sin una calidad de recursos humanos compatible, no hay cambio tecnológico que se implante eficazmente.

5. Los recursos humanos antes mencionados son la población. Y su papel en la incorporación del cambio hace que, en mercados laborales que reflejen la productividad, todos los que participan en el cambio tengan título para también participar en las ganancias de productividad que el cambio produce. El cambio así entendido tiene un sesgo «pro equidad». Por eso se ven patrones de equidad más altos, en general, en las economías más exitosas en la introducción de nueva tecnología, en las economías más competitivas, que en las economías estancadas. Conviene remarcar que es difícil concebir hoy en día el desarrollo económico y social como enclaves de riqueza (enclaves productivos y enclaves sociales) dentro de un territorio económico de pobreza. Eso concuerda más con el estancamiento que con el desarrollo.

6. El hecho es que en América Latina hay más de un 40% de pobres. En algún documento producido por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) el año antepasado sobre reforma social, se señalaba que la lucha contra la pobreza es condición para el desarrollo, y la eliminación de la pobreza, el resultado del desarrollo. Esto, que dicho linealmente tiene algo de paradoja («para no tener pobreza hay que desarrollarse y para desarrollarse hay que disminuir la pobreza»), significa en la práctica que los esfuerzos de desarrollo económico y la

política social deben ser simultáneos e integrados, que no hay un tiempo para desarrollarse, primero, y luego un tiempo para erradicar la pobreza, ni tampoco el orden inverso.

La razón es la antedicha: si el progreso técnico debe ser implantado, para tener éxito -no en enclaves sino a lo largo de todo el espectro productivo, en todos los sectores de producción- debe haber recursos humanos capaces de implantar el cambio. Y si eso no ocurre con más del 40% de la población, entonces estamos lejos de poder decir que se tendrá un proceso de desarrollo sostenido y exitoso.

Esto significa, a su vez, que hay que privilegiar las medidas de política económica que busquen mejorar la competitividad aumentando a la vez la equidad. Ejemplo: dar facilidades e incentivos para la modernización tecnológica de la pequeña y mediana empresa. Sólo se habla aquí de privilegiar; hay casos de *trade-offs* inevitables.

Del mismo modo, en las llamadas políticas sociales hay que destacar las que tienen no sólo un efecto positivo en materia de equidad, sino que también favorecen la productividad económica. Ejemplo: políticas de educación.

7. Aquí los factores demográficos desempeñan un papel muy importante. Se ha señalado que hay una especie de «demografía de la pobreza». Ese sector de la población (al cual difícilmente se le puede llamar marginal, si se trata de casi la mitad del total) tiene índices de morbilidad y mortalidad que le son propios, índices de fecundidad distintos, y comportamientos migratorios diferentes. Esa dinámica demográfica propia -que resulta de diferenciaciones e inequidades sociales- es un elemento que refuerza la transmisión intergeneracional de la pobreza, y por esa vía da lugar a su reproducción.

Los pobres están insertos en sectores de baja productividad y donde la productividad no mejora, en sectores informales, en la

marginalidad urbana; en algunos países, en explotaciones agrarias de baja productividad. De allí sus bajos ingresos y su condición de pobres. Tienden a constituir familias numerosas; su fecundidad es relativamente más alta, y la atención en materia de nutrición, salud y educación que reciben esos numerosos niños que las integran es, «per cápita», muy escasa, porque el ingreso familiar es bajo y las «cápitales» son muchas. Cuando esos niños llegan al mundo productivo, al mundo laboral, están en condiciones desventajosas para incorporarse a empleos en sectores modernos, de productividad alta y creciente. No están en condiciones de participar en el cambio técnico. Terminan en sectores de baja productividad, los mismos que a sus padres les determinaron la condición de pobres. Son los pobres de la siguiente generación.

Ese circuito de transmisión intergeneracional de la pobreza debería ser roto desde varios frentes. Con capacitación laboral, con atención prioritaria en salud, con educación, con complementación nutricional y, también, con acciones que permitan a esas familias bajar su fecundidad si así lo desean, pues, como se señaló más arriba, el alto número de niños por unidad familiar es uno de los elementos contribuyentes al mecanismo de transmisión de la pobreza. Se habla aquí de facilitar la planificación familiar allí donde es deseada y donde lo que falta es información y acceso.

8. La política frente a la fecundidad así entendida tiene dos características dignas de ser destacadas. La primera se refiere a que ella es parte de la política frente a la pobreza. Quizá no su parte principal; se puede argumentar que las acciones de política educativa, de salud, ya mencionadas, son más importantes que la política frente a la fecundidad, pero ello no quita que esta última sea un contribuyente de peso. No es sustituto de las otras sino parte de un paquete, el de las políticas sociales. Por eso a veces se habla, no de «política de población», sino de «política social de población», porque el objetivo no es demográfico, sino de bienestar social.

9. La segunda característica es que, poner información y medios de planificación familiar al alcance de quienes deseen practicarla es, en sí, un elemento de lucha contra la inequidad en el ejercicio de los derechos individuales. La gente que está en el sector moderno de la sociedad puede ejercer su derecho individual a regular o a espaciar su descendencia, y lo hace. Ese derecho es de ejercicio más remoto para el sector pobre, y remediar esa diferencia es una acción de garantía igualitaria de los derechos de las personas.

10. Además, en América Latina, dependiendo de los países, más de un 20% de los hogares pobres están encabezados por una mujer; en buen romance, son familias sin hombre adulto. Es una de las variantes de la transmisión intergeneracional de la pobreza. Y es una expresión de otra inequidad social, la inequidad de género. El hijo indeseado es más una carga para la madre que para el padre.

11. Con estos dos últimos comentarios se trata de apuntar a que, si hasta el momento se ha mencionado la equidad como parte componente, y en cierto modo funcional, de los esfuerzos de desarrollo económico, también se debería recalcar que la equidad -en particular la equidad de oportunidades- es una característica deseable per se en nuestras sociedades, como lo es la vigencia de los derechos individuales y el régimen democrático. Se puede agregar, aunque también es obvio, que la mayor equidad se corresponde mejor con la sostenibilidad social de los procesos de desarrollo, en especial frente a los trastornos que el cambio trae aparejados.

12. Resulta entonces, y como resumen, que las relaciones entre población y pobreza son cruciales para los esfuerzos de desarrollo; en particular si se entienden por desarrollo los cambios en la estructura productiva que, con características de equidad -deseables por sí mismas y también necesarias para el cambio mismo- elevan el bienestar de toda la población.

En esos cambios, los recursos humanos -es decir la población- son actores principales, pues se está hablando de cambios que incluyen progreso técnico introducido por las personas en la actividad productiva. Y las personas en situación de pobreza no están en condiciones de participar en ese cambio. Por ello -en el mejor de los casos- quedan al margen del progreso, lo que de por sí sería indeseable, y siendo una fracción muy grande de la población lo más probable es que el hecho de que no puedan incorporarse haga más difícil o aún imposible implantar eficazmente a nivel global el cambio tecnológico necesario.

Así se entiende la aparente paradoja de que, simultáneamente, se vea el desarrollo como condición para erradicar la pobreza, y la lucha contra la pobreza sea concebida como condición para el desarrollo.

13. Finalmente, es útil recordar que tener acuerdos conceptuales sobre la ligazón entre desarrollo, cambio técnico, población y pobreza no es suficiente. Que es necesario diseñar y aplicar políticas concretas: acciones de educación preescolar para los pobres de tal ciudad; o de planificación familiar; o de capacitación a microempresas. Para ese diseño y aplicación de medidas concretas, de proyectos concretos, hace falta tener información detallada y técnicas de utilización de esa información. Sin abundar en ello, se puede señalar que, en la experiencia latinoamericana, hay mucho que hacer en cuanto a disponer de mejor información sociodemográfica y mejores técnicas para integrarlas en las políticas de desarrollo. Pero es también cierto, según la misma experiencia, que con la información y las técnicas actualmente disponibles pueden hacerse más aplicaciones de las que habitualmente se hacen. En otras palabras, hay posibilidades de llevar ya las disquisiciones conceptuales a la práctica concreta. Eso es, precisamente, de lo que se va a tratar en las siguientes sesiones del seminario, y la práctica concreta es lo que en definitiva más importa.

1.3. POBREZA Y EQUIDAD: DOS OBJETIVOS RELACIONADOS

Victor E. Tokman¹

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Lima, Perú

En esta presentación me referiré a tres aspectos. Trataré de contestar dos preguntas y comenzar una reflexión. La primera pregunta es, qué ha estado pasando con la pobreza. La segunda pregunta es, cuál es la relación entre lo que ha estado pasando con la pobreza absoluta y con la pobreza relativa; es decir, con la equidad en el sistema. La reflexión que, creo, debemos comenzar, consiste en analizar en profundidad los cambios que se están produciendo y cómo los mismos van a afectar la capacidad de avanzar simultáneamente en reducir la pobreza y aumentar la equidad en el sistema.

1. Evolución de la pobreza²

La primera pregunta que debemos responder y sobre la que existe información bastante clara es, qué ha estado pasando con la pobreza. Sin duda alguna, existe un quiebre en la evolución de la pobreza antes y después de 1980. Antes de 1980, en América Latina y en casi todos los países se registraba un cuadro similar de avances sostenidos. El porcentaje de hogares pobres bajó entre 1960 y 1980 del 51 al 35 %. No sólo disminuyó la pobreza, sino que también se redujo el porcentaje de indigentes; pero ello no fue suficiente para disminuir el número de pobres, el que en 1980 alcanzó a 136 millones (véase cuadro 1).

Otra situación que también se refleja con cierta claridad antes de 1980, es una asimetría en la evolución de la pobreza: mientras que en las zonas rurales la pobreza disminuye, en las zonas urbanas se registra un porcentaje de hogares pobres relativamente constante. Ello, como resultado de dos procesos. El primero es un proceso muy marcado de urbanización de la pobreza, generado por un traslado de población de las zonas rurales a las ciudades.

Se registra una migración muy intensa la que, dado el origen de los migrantes, produce una contracción del empleo en los sectores rurales más atrasados y contribuye a disminuir el porcentaje de hogares pobres en el campo. Por otro lado, la contrapartida es que en las ciudades los migrantes, en lugar de ser absorbidos por los sectores modernos, fueron ocupados en actividades de baja productividad. El sector informal pasa del 10 al 16 % del empleo total en ese período y, como resultado, hacia 1980 casi el 50 % de los hogares pobres ya estaban en las ciudades; aunque la intensidad porcentual de la pobreza en zonas rurales era el doble de la que se registraba en zonas urbanas.

A partir de 1980 se produce una inflexión durante la crisis de la deuda externa, debido tanto al impacto de las políticas de ajuste como a los desequilibrios que se venían gestando con anterioridad a los años 80. Se registra, entonces, un quiebre muy marcado en la tendencia y la pobreza no disminuye sino que aumenta, pasando de 35 a 39 el porcentaje de hogares pobres entre 1980 y 1990. Aumenta también el porcentaje de indigentes, y los pobres llegan a casi 200 millones. En la región en su conjunto continúa la asimetría entre la evolución de la pobreza urbana y la pobreza rural. La pobreza rural no aumenta de manera significativa, incluso en algunos países continúa disminuyendo lentamente; el aumento se concentra en las zonas urbanas donde los hogares pobres pasan del 25 al 34 %. Con ello se acentúa la urbanización de la pobreza, de manera que hacia fines de la década pasada

¹ Para el presente trabajo se contó con la colaboración del señor Ricardo Infante, especialista de la Oficina Regional de la OIT, Lima, Perú.

² Para un tratamiento en mayor detalle sobre este tema, Véase Tokman, 1991.

el 63 % de los hogares pobres se encuentra en las ciudades. Además, de los 60 millones de nuevos pobres, el 88 % son pobres urbanos. Es decir, el aumento de la pobreza se produce fundamentalmente en las ciudades.

El otro factor que tiene importancia cuando se analiza el fenómeno de la pobreza absoluta y también de la pobreza relativa, es que el 80 % de los nuevos pobres no son indigentes, sino pobres no indigentes. Ello se relaciona con un proceso de empobrecimiento de grupos sociales, el que está determinado, a su vez, por la evolución de la situación del empleo y del gasto social. La situación del empleo se deterioró durante la década. Por un lado, se registró una caída muy importante en la generación de empleo, debido a la contracción económica, a las políticas de ajuste, y al cambio en el papel del sector público como empleador de última instancia. Se registró un aumento en la tasa de desempleo, la que llegó a sus niveles históricos más altos en América Latina hacia el año 1985, pero que, hacia fines de la década, todavía estaba por encima de los promedios históricos previos. Por otro lado, se produce una aceleración de la ocupación informal. Durante la década, de cada diez nuevos empleos creados, ocho eran informales. O sea que la proporción de empleos de baja productividad - en muchos casos, precarios- fue muy alta. Por último, otra evolución también negativa registrada durante este período fue la contracción de las remuneraciones, las que disminuyeron entre el 10 y el 30 %, según se trate de los salarios de la industria o de los mínimos (véase cuadro 2).

Este cuadro de empobrecimiento se hace evidente por la reducción del gasto social per cápita - del orden del 15 %-, lo que además se combina en la mayoría de los países con un proceso de privatización y de focalización. Ambos procesos fueron positivos para aumentar la eficiencia del gasto, pero afectaron negativamente a los grupos medios, quienes eran en el pasado los receptores principales de los beneficios del gasto social. Como

resultado, aquellos que provenían de grupos medios no sólo se encuentran en una deteriorada situación de empleo y de remuneraciones, sino que reciben menos por concepto de gasto social y tienen que pagar los servicios que reciben - particularmente los de educación y de salud-, ya que al focalizar el gasto social y privatizarlo se pierde el componente de subsidio público que se entregaba de una manera generalizada, especialmente a los grupos medios.

Para terminar este primer punto, quisiera señalar que a partir de 1990 y hasta el «efecto tequila» reciente, se registraba una mejoría clara en relación con la pobreza en un número significativo de países; ésta se redujo por efecto de la disminución de las tasas de desempleo y porque la desaceleración generalizada de la inflación permitió una recuperación moderada, tanto de los salarios mínimos como, particularmente, de los del sector industrial. Existen algunos datos que indicarían un quiebre en la tendencia; desafortunadamente, éstos están aún bajo observación porque se desconoce cuál será el resultado del año 1995, después de la nueva ronda de ajustes en varios países importantes de la región.

En suma, para concluir, el primer dato que interesa retener es que hubo un quiebre en la tendencia a la disminución de la pobreza, que se está en presencia de una continua urbanización de la pobreza, y que están emergiendo nuevos pobres como resultado del manejo de las políticas de empleo y de gasto social.

2. Pobreza y equidad. Trayectorias divergentes

El segundo aspecto que quisiera abordar es el de la pobreza y la equidad. ¿Qué pasó con la pobreza relativa, esto es, con el grado de equidad del sistema? Parece claro que si aumenta la pobreza, como ocurrió en los años 80, debe esperarse que, en la medida en que el esfuerzo de ajuste no sea compartido según

la capacidad de ingreso de todos los grupos sociales, se produzca un aumento en la desigualdad. Y así ocurrió. La pregunta que me parece más interesante es qué pasa cuando los países logran superar la etapa de aumento de la pobreza y comienzan a disminuirla. ¿Va ello a resultar en un mejoramiento de las condiciones de equidad del sistema? Esto no está aconteciendo, aunque es todavía prematuro afirmarlo con total certeza.

Veamos primero qué ocurrió. Parece claro, observando los diez países de los cuales existe información confiable, que durante la década pasada en ocho de ellos el 10 % de la población de ingresos más altos aumentó sus ingresos absolutos, y el 40 % de ingresos más bajos redujo los suyos en términos absolutos. Más aún, los grupos medios en esos ocho países disminuyen más sus ingresos que los grupos más pobres. Es decir, se observa con regularidad que el ingreso se concentra a medida que la pobreza aumenta y que, además, se registra un empobrecimiento generalizado en los grupos medios (véase cuadro 3).

El mismo fenómeno surge cuando se analiza la distribución del costo social del ajuste recurriendo a una metodología que hemos desarrollado para estimar lo que llamamos «la deuda social» (Infante y Tokman, 1994). Ella permite determinar en qué medida cada grupo social contribuyó a pagar el costo que involucró para la mayoría de los países ajustarse a la nueva situación internacional y equilibrar sus economías. De acuerdo a los cálculos que efectuamos, la deuda social aumenta en alrededor del 6 % del producto de la región: cinco puntos como resultado del deterioro en el proceso de generación de nuevos empleos, y uno por la redistribución de salarios y utilidades, dado que los trabajadores ajustaron más sus salarios que los empresarios sus niveles de ganancia (véase cuadro 4).

Es claro entonces que, cuando aumenta la pobreza, aumenta la desigualdad. ¿Qué pasa con la equidad cuando se logra disminuir la

pobreza? Es prematuro discurrir sobre los datos recientes, porque en la mayoría de los países la disminución de la pobreza ha sido por períodos muy cortos y, como se sabe, los cambios en la distribución de ingresos toman más tiempo que los cambios en los porcentajes de pobreza. Me voy a permitir tomar el ejemplo de Chile. Chile registra una recuperación sostenida en los últimos ocho años que ha estado acompañada por una disminución significativa en el porcentaje de hogares pobres. Se estima que la pobreza se redujo del 38 al 28 %. Además, ha mostrado ser uno de los países que obtuvo mejores resultados después del ajuste, combinando crecimiento rápido con disminución de la inflación, aumento del empleo y de los salarios reales y una expansión significativa del gasto social. Claramente constituye un caso exitoso, donde puede observarse durante un tiempo suficientemente largo el impacto positivo post-ajuste sobre los niveles de pobreza (véase cuadro 5).

Sin embargo, en lo que se refiere a la distribución del ingreso, los resultados no son tan alentadores. El diferencial de ingresos entre el 20 % más alto y el 20 % más bajo se mantiene en el orden de 12, y la participación del 20 % de ingresos más altos en el ingreso nacional sigue más o menos constante en torno al 55 %. O sea, se trata de un caso donde se registran progresos en el nivel de la pobreza durante un período sostenido, y sin embargo la distribución del ingreso se mantiene casi constante. Es éste un tema que requiere ser analizado. Habría que determinar por qué se demora tanto y si efectivamente llega un momento en que la disminución de la pobreza se traslada a la distribución y se refleja en mayor equidad. No hay tiempo en esta presentación ni tengo la capacidad de desarrollar una teoría sobre lo que está ocurriendo en este tema, pero quisiera señalar que es imprescindible reflexionar sobre el mismo.

Deseo solamente contribuir con dos datos que me parece pueden ayudar en el análisis. El primer dato es la comparación con los países

asiáticos, ya no con los viejos sino con los nuevos "tigres", que son los más comparables con los "jaguales" latinoamericanos más recientes. Tomaré, por ejemplo, los casos de Malasia e Indonesia, que son dos países que se han incorporado a los mercados mundiales con mucha velocidad y han registrado un crecimiento sostenido y rápido durante las últimas décadas. En Malasia, entre 1970 y 1990 la pobreza disminuyó del 49 al 17 % y el diferencial de ingresos entre el 20 % más alto y el 20 % más bajo de la población, bajó de 17 a 12. En Indonesia, entre 1980 y 1990 la pobreza también se redujo de 39 al 16 % y el diferencial de ingresos extremos pasó de 7.5 a 5. O sea, a diferencia de Chile, la expansión económica de estos países estuvo acompañada por una contracción importante no sólo de la pobreza sino también de los diferenciales de ingresos. ¿Por qué se da esta situación?

El segundo dato que es interesante, resulta de comparar la evolución de la pobreza en Chile con la registrada en Estados Unidos, pues, a pesar de las diferencias en los niveles de desarrollo, existen similitudes con relación a las instituciones y las políticas seguidas en muchos campos. Sorprendentemente, la comparación con Estados Unidos muestra, por ejemplo, que la participación del 20 % más bajo de la población es similar a la de Chile (alrededor del 4 % del ingreso) y, más aún, que se ha mantenido constante durante décadas. Pero también muestra que el 20 % más alto no posee el 55 % del ingreso como en el caso de Chile, sino sólo el 42 %. Los ricos en Estados Unidos acceden a la parte superior de la distribución del ingreso en una proporción menor que los ricos en Chile. Un porcentaje de participación similar al chileno del 20 % de ingresos más altos se registró en Estados Unidos antes de la crisis de 1930. Esta comparación parece sugerir que Chile está avanzando hacia un capitalismo del siglo XXI con una distribución de ingresos de comienzos del siglo XX. Ello llevaría a analizar por qué se produce este fenómeno, y a indagar sobre si el capitalismo del siglo XXI va a conducir a una distribución

más equitativa o si este nivel de desigualdad será permanente.

3. Pobreza y equidad en el nuevo contexto estructural³

Termino con una reflexión sobre el último tema planteado más arriba, pues, además de las comparaciones internacionales, es importante analizar qué ha estado cambiando en la nueva forma de integración a la economía mundial y el post-ajuste, que determina que haya no sólo un quiebre de tendencias sino un modelo de funcionamiento diferente. Se requiere conocer cuáles son los cambios más importantes para poder determinar en qué medida se podrá avanzar paralelamente en disminuir la pobreza - objetivo de máxima prioridad en todos los países de la región-, y también en aumentar la equidad -objetivo imprescindible para alcanzar sociedades más integradas.

Se han producido, a nuestro juicio, dos cambios importantes en relación con las premisas que constituían la base de sustento del modelo con que se venía funcionando no sólo en América Latina sino en el mundo. El primero es la búsqueda del pleno empleo, que el modelo trataba de alcanzar mediante la incorporación de la población a «buenos empleos» a través de transferencias de los sectores de baja productividad a sectores de mayor productividad, y de una homogeneización creciente generada por la movilidad ascendente en el mercado de trabajo. El segundo, es el componente de la solidaridad sistémica. Es decir, aquello que no podía solucionar la incorporación a la estructura productiva se corregía mediante políticas públicas. A partir del sistema se trataba de corregir los desequilibrios distributivos por medio de la política laboral, de la política de gasto social y de la política de protección. Así se operó en América Latina y en Europa

³ Para un tratamiento más detallado de este tema, véase Tokman, 1994.

durante un largo período, aunque en América Latina de manera más imperfecta, con grupos marginados e informales que quedaron fuera del alcance de las políticas. Sin embargo, el esfuerzo de desarrollo se encaminó en direcciones similares.

Se llega así durante el período más reciente al cuestionamiento de ambas premisas. Existe hoy una discusión a nivel mundial sobre si es posible llegar al pleno empleo (OIT, 1995). En primer lugar, porque se ha asignado una prioridad muy alta a la estabilización de los precios internos, lo que llevó a políticas económicas más contractivas que las que se aplicaban en las décadas pasadas. Ello ha implicado operar con tasas de desempleo más altas que las aceptables para el pleno empleo. En segundo lugar, porque se argumenta que el cambio tecnológico está llevando a un sistema donde se puede crecer y aumentar la productividad, sin requerir más mano de obra. Esa es la discusión que está instalada hoy día en el mundo y a la que se refieren diversos trabajos. Uno de reciente data se denomina *The End of Jobs* (Rifkin, 1995), que significa el fin del empleo; otro aparecido hace unos años fue *Jobless Growth* (PNUD, 1993), que se refiere al crecimiento sin empleo. Ambos apuntan a la misma idea, que requiere de una reflexión más profunda, acerca de en qué medida está cambiando el patrón de desarrollo tecnológico, el que si bien permite solucionar problemas de productividad genera a cambio el problema de la absorción del grueso de la población en actividades de alta productividad.

El segundo tema sobre el que existen cuestionamientos crecientes, es el de la solidaridad sistémica. Por un lado, ha aumentado la competitividad; en parte por la mayor integración a los mercados mundiales, y en parte también por los cambios en las reglas de juego que ha significado la introducción de políticas de ajuste en los países, que promueven relaciones laborales y productivas más competitivas. Por otro lado, en forma creciente la responsabilidad por la inversión del sector

público se ha trasladado al sector privado. Ello hace necesario proteger la capacidad de inversión del sector privado; esto es, la capacidad de generar márgenes de rentabilidad atractivos para los empresarios. En consecuencia, la política fiscal enfrenta en la mayoría de los países restricciones para trasladar recursos de los empresarios al resto del sistema, ya que dichas intervenciones son consideradas «antiproductivas». Por último, durante el ajuste, la variable principal que se debe ajustar es el déficit fiscal lo que, dadas las restricciones recién mencionadas para aumentar los impuestos, significa reducir el gasto. En este contexto, la corrección de las imperfecciones que surgen en el funcionamiento del sistema mediante el aumento del gasto social se hace no sólo difícil sino muchas veces incompatible con el ajuste macroeconómico que se pretende introducir.

La pregunta que surge de esta reflexión es si el modelo que está emergiendo permitirá compatibilizar la reducción de los niveles de pobreza con el aumento de la equidad. Por cierto, la simultaneidad no constituye una condición necesaria, pues se puede seguir avanzando en el campo de la pobreza sin mejorar la equidad; el problema es que el avance en la reducción de la pobreza no es independiente del grado de equidad. Ello, por dos motivos. El primero, porque el grado de equidad es el que determina en parte el ritmo de avance en el objetivo de la disminución de la pobreza, ya que, en la medida en que no se puede alterar la distribución de ingresos, el monto de recursos que se pueden trasladar de un sector a otro va a ser limitado, y ello afecta la capacidad de acelerar el ritmo de reducción de la pobreza. Esto ha ocurrido frecuentemente durante los últimos años, debido a la reacción negativa frente a las reformas tributarias, que son las que pueden financiar la expansión del gasto social. El segundo motivo es que no debe olvidarse que, a pesar de la creciente segmentación que se está introduciendo en las economías latinoamericanas, las sociedades se comunican hoy día más intensamente que nunca

en el pasado. Ha habido un avance masivo en las comunicaciones, que permite transferir los patrones de consumo internacionales y de los ricos hacia los grupos de menores ingresos. Por lo tanto, es cada vez más difícil que los pobres puedan sobrevivir en una sociedad donde las diferencias de ingresos se trasladan al consumo, si al mismo tiempo las expectativas crecen más aceleradamente que en el pasado; no sólo por la introducción de nuevos productos y por el desarrollo de las comunicaciones, sino porque hay grupos dentro de la misma sociedad que tienen una capacidad de consumo mucho mayor que en el pasado.

Por lo anterior, necesitamos reflexionar sobre en qué medida el abandono de la búsqueda del pleno empleo es un camino inevitable y en qué medida la solidaridad sistémica tiene que ser reemplazada por soluciones individuales o familiares. Los países desarrollados están ya embarcados en este planteo, el que por cierto no puede significar un retorno al pasado, pero sí una nueva orientación de las políticas públicas. En definitiva, es necesario buscar caminos que permitan seguir avanzando en la disminución de la pobreza, pero también hacia una mayor equidad, con rapidez y de manera coherente con una mayor integración de la sociedad.

Bibliografía

- Altimir, O. (1994) «Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste», *Revista de la CEPAL*, N° 52, Santiago de Chile.
- Infante, R. y V.E. Tokman, (1994), «Monitoring Poverty and Employment Trends: an Index for the Social Debt», en *Poverty Monitoring: an International Concern*, editado por Rolph van der Hoeven y Richard Anker, St. Martin's Press, New York.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1995), *El empleo en el mundo, 1995: un informe de la OIT*, OIT, Ginebra.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1993), *Informe de Desarrollo Humano*, Oxford University Press, Oxford.
- Psacharopoulos, G. y otros (1993), «*Poverty and Income Distribution in Latin America: the Story of the '80s*», en *World Bank Human Resources Report*, N° 27, Washington D.C.
- Rifkin, J. (1995), *The end of work: The decline of the global labor force and the dawn of the post market era*, G.P. Putnam's Sons, New York.
- Tokman, V.E. (1991), «Pobreza y homogeneización social. Tarea para los '90s», en *Pensamiento Iberoamericano*, Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), Madrid.
- ____ (1994), *Generación del empleo en un nuevo contexto estructural*, Oficina Regional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Lima.

Cuadro 1

EVOLUCION DE LA POBREZA, 1980-1990

	1980	1986	1990
Porcentaje de hogares pobres	35	37	39
Urbanos	(25)	(30)	(34)
Rurales	(54)	(53)	(53)
Porcentaje de hogares indigentes	15	17	18
Número de personas pobres (en millones)	136	170	196

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cuadro 2

EVOLUCION DE LA SITUACION DEL EMPLEO URBANO, 1980-1993

	1980	1985	1990	1993
Tasa de desocupación	6,0	8,3	6,2	6,0
Participación del sector informal	40,2	47,0	52,5	55,2
Salarios	100,0	86,4	69,8	72,8
Mínimos	100,0	91,0	86,9	93,5
Industriales				
Gasto social per cápita	100,0		85,0	87,7

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Cuadro 3

EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO, 1980-1990

	40% más bajo	50% intermedio	10% más alto
Argentina	-2,9	-3,0	5,9
1980-1989 a/			
Brasil			
1979-1989 b/	-1,3	-2,4	3,7
Colombia			
1980-1989 c/	1,9	3,2	-5,1
Costa Rica			
1981-1988 a/	-1,5	-1,6	3,1
1988-1990	0,4	3,0	-3,4
Chile			
1978-1988 b/	-1,9	-1,7	3,6
1987-1990 b/	0,4	-0,4	-
México			
1977-1984 b/	2,8	0,7	-3,5
1984-1989 b/	-1,4	-3,7	5,1
Panamá			
1979-1989 b/	-3,5	-2,8	6,3
Perú			
1972-1981 b/	-3,3	-1,9	5,2
1986-1990 b/	-0,7	0,5	0,2
Uruguay			
1981-1989 c/	0,8	-0,2	-0,6
Venezuela			
1981-1989 b/	-0,4	-1,3	1,7

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de Altimir, 1994, y Psacharopoulos y otros, 1993

Notas: a/ Zona metropolitana

b/ Nacional

c/ Urbano

Cuadro 4

EVOLUCION DE LA DEUDA SOCIAL URBANA, 1980-1989

	1980	1985	1989
América Latina	21,0	26,0	27,0
Bolivia	34,0	50,5	42,0
Brasil	23,8	26,8	29,5
Colombia	28,0	30,1	28,0
Costa Rica	12,6	13,8	12,6
Chile	25,2	32,5	26,4
Ecuador	30,0	-	41,0
Guatemala	41,8	-	43,5
Perú	26,7	31,7	41,0
Suriname	21,0	-	27,5

Fuente: Infante y Tokman, 1992.

Cuadro 5

**EVOLUCION DE LA POBREZA Y LA DISTRIBUCION DEL INGRESO
EN CHILE, MALASIA, INDONESIA Y ESTADOS UNIDOS**

	Chile		Malasia		Indonesia		Estados Unidos		
	1987	1992	1970	1990	1980	1990	1929	1970	1985
Pobreza a/	38,1	27,7	49,3	17,3	39,1	15,8			
Participacion en el ingreso	4,5		3,3						
. 20% mas bajo	56,0	4,5	56,6	4,6	6,6	8,7	4,0	4,5	4,7
. 20% mas alto		55,1		53,7	49,4	42,3	54,4	42,8	41,9
Diferencia de ingresos b/	12,4	12,2	17,0	12,0	7,5	5,0	13,6	9,5	8,9

a/ Porcentaje de hogares pobres

b/ Diferencia entre el 20% más alto y el 20% más bajo

Fuentes: Malasia, Indonesia y Estados Unidos: Banco Mundial, *Informe del Desarrollo Mundial*, varios años.

Estados Unidos: (1975), Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970, US Department of Commerce, Bureau of the Census.

Chile: Ministerio de Planificación, encuestas CASEN 1987 y 1992. Si se utilizara como fuente el Banco Mundial, al igual que para los demás países, el diferencial de ingresos habría aumentado de 11,7 a 18,3 entre 1988 y 1992, y el 20% más alto habría pasado de 51,4 al 60,4% entre esos dos años

1.4. POBREZA EN EL PERU: CONCEPTOS, SITUACION Y METODOLOGIA

Rosa Flores Medina

Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)

Lima, Perú

1. ¿Qué es la pobreza?

La pobreza es una realidad que todos enfrentamos, que muchos vivimos, pero que resulta sumamente arduo definir y medir. Ello se debe básicamente a su carácter eminentemente subjetivo, relativo y cambiante. En efecto, desde la antigüedad, las ideas sobre la pobreza y el lugar de los pobres han sido motivo de fuertes controversias.

La relatividad del concepto puede ser mejor apreciada cuando se hacen comparaciones. No es la misma pobreza la de la sociedad del siglo XX que aquella que se vivía en la edad media. Asimismo, el criterio de pobreza es totalmente diferente en un país desarrollado, como Estados Unidos, que en uno subdesarrollado, como la India. El norteamericano «pobre» puede ser aquella persona que conduce su automóvil con los neumáticos gastados, en tanto que el campesino hindú pobre camina con los pies descalzos y no cuenta con los medios necesarios para satisfacer la necesidad más elemental: la alimentación. Sin embargo, en sus respectivas sociedades, ambos son pobres, porque pertenecen al escalón más bajo de la distribución del ingreso.

De la misma manera, se puede apreciar la relatividad del concepto cuando se mira al interior de un país como el Perú. Así, la población que vive en las comunidades campesinas de la Sierra enfrenta una pobreza diferente a la que habita en las áreas urbano-marginales de las ciudades. Los valores de estos dos grupos son diferentes como resultado de modelos de vida distintos (dietas, actividades, patrones de consumo, etc.), y por lo tanto sus necesidades también.

En este sentido, la definición de pobreza exige el análisis previo de la situación

socioeconómica general de cada área o región, y de los patrones culturales que expresan el estilo de vida dominante en ella.

De acuerdo a lo anterior, podemos adoptar como concepto de pobreza el que alude a la insatisfacción de un conjunto de necesidades consideradas esenciales por un grupo social específico y que reflejan el estilo de vida de esta sociedad.

2. Operacionalización del concepto de pobreza

La tarea siguiente consiste en hacer operacional el concepto. Como es bien sabido hay dos formas de análisis de la pobreza: la absoluta y la relativa.

Si el objetivo es analizar la pobreza absoluta, se debe poder diferenciar a los pobres de los no pobres. Para ello existe el método de la «línea de pobreza», que define un estándar de vida mínimo en función de las diversas necesidades consideradas básicas. Según esto se elabora una canasta mínima de consumo representativa de las necesidades de la sociedad que se pretende analizar. Esta metodología permite detectar la pobreza crítica, y dentro de ella la pobreza extrema. La línea de pobreza crítica se determina en base al costo total de la canasta de consumo, que incluye los gastos de alimentación, vivienda, salud, vestido y otros. La línea de pobreza extrema considera sólo los gastos de alimentación. Estas líneas son enfrentadas a los gastos efectivos de los hogares.

Si el objetivo es llevar a cabo un análisis relativo de la pobreza, se deben comparar los niveles de vida de los distintos grupos de la sociedad en estudio. Esta comparación se

puede hacer utilizando uno o varios indicadores que expliquen las diferentes dimensiones del nivel de vida. Cabe recordar que la elección de los indicadores es arbitraria y siempre constituye un juicio de valor. Por tal motivo, al llevar a cabo un análisis relativo de la pobreza este aspecto debe ser tratado cuidadosamente.

3. Estudios realizados en el Perú

Muchos son los estudios sobre la pobreza realizados en el Perú. Los más conocidos fueron hechos en las dos últimas décadas. Al inicio de los años 80, el más importante de ellos fue el *Mapa de pobreza del Perú* elaborado por el Banco Central de Reserva, estudio que se enmarca dentro del análisis de la pobreza relativa. El primer trabajo de esta institución fue hecho con información del censo de 1972. Posteriormente, se realizó un estudio con los resultados del censo de 1981. Ambos trabajos jerarquizaron por niveles de vida todos los departamentos y provincias del país. Además, se hicieron estudios para algunos departamentos incluyendo las provincias y distritos que los conforman.

Otro estudio importante elaborado durante la década de los 80 es el que realizó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el marco del Proyecto de superación de la pobreza para América Latina. El trabajo denominado *Distribución geográfica de la pobreza* enfatizó asimismo el análisis de la pobreza relativa, utilizando la información básica del censo de 1981 y actualizando algunos indicadores con los resultados de la encuesta sobre niveles de vida 1985-1986.

Los estudios de la década de 1990 se basan en los resultados de las encuestas sobre niveles de vida realizadas en los años 1990, 1991 y 1994. Las dos primeras tuvieron el financiamiento del Banco Mundial y la tercera contó, además, con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo. La encuesta de 1990 se realizó sólo en Lima metropolitana. La de 1991 tiene cobertura

nacional, aunque excluye las regiones de Costa rural y Selva urbana y rural. La de 1994 tiene cobertura nacional y se aplicó en siete dominios: Lima metropolitana, Costa urbana, Costa rural, Sierra urbana, Sierra rural, Selva urbana y Selva rural. Sobre esta base informativa diversas instituciones, como el Banco Central y el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), vienen realizando sus estudios sobre pobreza absoluta.

Pero las fuentes de datos más importantes de la última década para los análisis de pobreza relativa han sido los diversos censos realizados en 1993, siendo los principales: el Censo nacional de población y vivienda, el Censo de talla, el Censo escolar y el Censo de infraestructura sanitaria y recursos humanos del sector salud. Estas fuentes de datos permiten elaborar los actuales mapas de pobreza y los indicadores de necesidades básicas insatisfechas que tanto FONCODES como el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) vienen desarrollando, y que serán presentados en este seminario.

4. La situación de la pobreza en el momento actual

Para la presentación de la situación de pobreza en el momento actual, el FONCODES ha utilizado tanto los resultados de las encuestas sobre niveles de vida efectuados en 1991 y 1994 como la información de los censos de población, talla y servicios de salud.

Un aspecto que vale la pena remarcar es que la magnitud de la pobreza hoy en día no sólo es consecuencia del proceso de estabilización económica aplicado por el Gobierno actual, sino el reflejo de una realidad histórica que es producto de la aplicación de inadecuados modelos de crecimiento a través del tiempo, y que se agudizó sustantivamente en la segunda mitad de la década de los años 80 por la crisis económica. En este contexto, el número de pobres se incrementó de 7.5 a 12 millones entre 1985-1986 y 1991, y

dentro de éstos los pobres extremos pasaron de 3 a 5 millones en ese período.

Cabe asimismo recordar que tanto la recuperación económica de 1993 y 1994 como la ejecución de programas sociales en los últimos años, han tenido efectos directos sobre los niveles de vida de la población y la reducción de la pobreza en el país. Estamos conscientes también de que, dado el porcentaje todavía elevado que representa la población en situación de pobreza, en lo que se refiere a políticas y programas sociales queda todavía un largo camino que recorrer, como veremos más adelante.

4.1 ¿Cuántos pobres hay en el Perú?

La mejora en la situación de los niveles de pobreza de la población se evidencia a través de los resultados de las encuestas sobre niveles de vida realizadas en 1991 y 1994, los cuales indican que la pobreza crítica descendió de 54% en 1991 a 47% en 1994 y, dentro de ésta, la pobreza extrema pasó de 22% a 18% en ese período.

La situación de pobreza que vive la población peruana en la actualidad todavía es

grave. Estimaciones correspondientes a 1994, indican que de los 22 millones de habitantes, 10.5 millones se encuentran en situación de pobreza crítica. Se trata de un grupo poblacional cuyos ingresos son insuficientes para adquirir una canasta básica de bienes y servicios. Más grave aún es la situación de los 4.4 millones de peruanos que viven en condiciones de pobreza extrema, puesto que sus ingresos ni siquiera les permiten adquirir una canasta mínima de alimentos.

Debe señalarse que las líneas de pobreza se establecieron a partir de la definición de canastas de alimentos diferenciadas por áreas urbanas y rurales de la Costa, Sierra y Selva, las cuales cubren requerimientos mínimos nutricionales. La línea de pobreza crítica considera la canasta alimenticia más una estimación de los otros gastos de la canasta (i.e. vivienda, salud, educación) en base a la proporción que éstos representan en los hogares que sí cubren su canasta alimenticia. La línea de pobreza extrema considera sólo la canasta alimenticia.

Otro aspecto digno de destacar y que cobra interés en el caso peruano, es que la pobreza es más aguda en las áreas rurales. En la Sierra

Cuadro 1

PERU: EVOLUCION DE LA POBREZA, 1991-1994

Situación de la Población	1991	1994
Pobreza		
Número de pobres (miles)	12 500	10 500
En % de la población total	5 %	5 %
Pobreza extrema		
Número de pobres (miles)	5 700	4 400
En % de la población total	2 %	2 %

Fuente: Encuesta nacional sobre niveles de vida, 1991; Encuesta nacional sobre niveles de vida, 1994.
Elaboración: FONCODES

y Selva rural, la pobreza crítica afecta a casi un 70%, y la extrema a cerca de un 45%, mientras que en el área urbana la pobreza crítica fluctúa entre 33% en Lima metropolitana y 46% en la Sierra urbana, y la extrema entre 4% y 15%, respectivamente.

Si se estima el número de pobres extremos de cada área geográfica en base a la población total, se verifica la alta concentración de éstos en el área rural del país. De acuerdo a estas estimaciones, se puede decir que el 64% de los pobres extremos están en el área rural.

Cuadro 2

**PERU: DISTRIBUCION DE LA POBLACION
POR NIVELES DE POBREZA, 1994.**
(Porcentaje del total de la población de cada región)

REGION	Hogares	Pobreza crítica	Pobreza extrema	No Pobres
TOTAL	100	47	18	53
Lima metropolitana	100	33	4	67
Costa urbana (sin Lima)	100	44	13	56
Costa rural	100	60	28	40
Sierra urbana	100	46	15	54
Sierra rural	100	66	44	34
Selva urbana	100	39	14	61
Selva rural	100	70	45	30

Pobreza extrema: Cuando el gasto total per cápita es menor al costo de la canasta básica alimentaria. El costo mensual per cápita a precios de junio de 1994 fue: Lima metropolitana S/. 70; Costa urbana S/. 62; Costa rural S/. 55; Sierra urbana S/. 57; Sierra rural S/. 48; Selva urbana S/. 59; Selva rural S/. 54.

Pobreza crítica: Cuando el gasto total per cápita de esta canasta básica que considera el consumo alimentario y no alimentario. El costo mensual per cápita de esta canasta es: Lima metropolitana S/. 134; Costa urbana S/. 117; Costa rural S/. 75; Sierra urbana S/. 107; Sierra rural S/. 67; Selva urbana S/. 100, y Selva rural S/. 76.

Fuente: Encuesta nacional sobre niveles de vida, 1994.

Elaboración: FONCODES.

Cuadro 3

**PERU: DISTRIBUCION DE LA POBLACION EN EXTREMA POBREZA
POR AREAS GEOGRAFICAS, 1994**

Areas geográficas	Número de pobres (en miles)	%
TOTAL	4 440	100,0
Lima metropolitana	251	5,7
Resto urbano	1 347	30,3
Rural	2 842	64,0

Fuente: Encuesta nacional sobre niveles de vida, 1994.

Elaboración: FONCODES.

4.2 Los distintos tipos de pobres

El proceso de crisis económica que vivió el Perú en la última década dio lugar a un proceso distributivo violento, provocando que muchos hogares que previamente reunían las condiciones mínimas para asegurar a sus integrantes niveles de vida adecuados, se sumieran en la pobreza. En este proceso surgieron diversas categorías de pobreza que demandaban acciones distintas. En base a la metodología de la CEPAL (Rubén Kaztman) y a la información de la Encuesta nacional sobre niveles de vida 1991 (ENNIV 91), se analizó la diversidad de situaciones que afectan a los hogares peruanos. Con el objeto de visualizar los cambios ocurridos por efecto de la recuperación económica y de los programas sociales, con los resultados de la ENNIV 94 se procesó nuevamente la información, de acuerdo a la misma clasificación.

En primer lugar, es importante mencionar que la clasificación de la CEPAL plantea el cruce entre pobreza (definida por gastos de consumo per cápita de los hogares) y carencias críticas. Las carencias críticas corresponden a necesidades básicas insatisfechas, como son la vivienda, la educación y la salud, cuyos déficit ponen trabas al desarrollo de las capacidades de los hogares. De este modo surgen cuatro categorías de hogares :

- a) en situación de pobreza crónica;
- b) en situación de pobreza reciente;
- c) con carencias inerciales, y
- d) integrados socialmente.

Los hogares en situación de pobreza crónica constituyen el denominado «núcleo de la pobreza», y sus características los definen como envueltos en un círculo cuyas condiciones son propicias para la activación de mecanismos que perpetúan la pobreza. Los elementos de información con que se cuenta para apoyar la presunta existencia de estos mecanismos provienen, en primer lugar, de la propia definición de este grupo, la cual considera la

insuficiencia de ingresos para cubrir sus necesidades de alimentación y, simultáneamente, las carencias críticas como analfabetismo del jefe del hogar, vivienda con techo de paja, y falta de agua potable. Por otra parte, el hecho de que la mayoría presente más de una carencia, revela la existencia de un síndrome de privaciones complementarias.

En 1991 este grupo representaba el 30% de los hogares del país. En 1994 representan el 23%. La comparación por áreas geográficas confirma que la situación de pobreza crónica caracteriza a la mayoría de los hogares rurales. En 1991, en la Sierra rural, el 65% de éstos se ubicaba en esta categoría; en 1994, el porcentaje ha descendido al 40%.

Los hogares en situación de pobreza reciente son aquellos que por efecto de la crisis económica han experimentado un proceso de movilización descendente. Se trata de familias con gastos en alimentos por debajo de la línea de pobreza, pero que no revelan carencias en las magnitudes consideradas, y cuyas características y hábitos los mantienen alejados en espera de mejorar su situación ante la presencia de condiciones económicas favorables. Su significación a nivel nacional en 1991 fue de 23%, y en 1994 desciende a 17%. En la medida que Lima y las áreas urbanas fueron las más afectadas por la crisis de los años 80, los efectos de la recuperación han cobrado una mayor importancia en ellas. La pobreza reciente en Lima metropolitana descendió de 30% a 13%, entre 1991 y 1994.

Los hogares con carencias inerciales son aquellos que mantienen una calidad de vida precaria, pese a que su nivel de consumo los ubica por encima de la línea de la pobreza. Este grupo evidencia que si bien el ingreso de determinadas familias se puede incrementar por situaciones económicas favorables, lograr una calidad de vida superior implica el desarrollo de sus capacidades para alcanzar la base material que se lo permita. En 1991 esta categoría estaba conformada por el 14% de

los hogares, en 1994 se incrementa a 17%. Es de suponer que este incremento se deriva de la mejora de los ingresos de los hogares que estaban en situación de pobreza crónica.

Finalmente, cabe mencionar los denominados hogares en condiciones de integración social, es decir los no pobres por ingresos, ni por carencias. Los integrantes de este grupo estarían definiendo un estándar de vida socialmente aceptable, considerando el desarrollo de sus principales capacidades como son las de alimentación, vivienda, educación y salud. En 1991, el 33% de los hogares peruanos estaban en esta categoría, siendo Lima y la Sierra urbana las que presentaban los mayores porcentajes (43% y 40%, respectivamente). En la Sierra rural sólo el 3% de hogares reunían estas características. La situación en 1994 es significativamente mejor: del total de hogares, el 44% posee

niveles de vida adecuados, destacando la recuperación de la Sierra rural que pasa al 17%, en 1994.

4.3 *Dónde están los pobres: El Mapa de pobreza del Perú*

A la extensión de la pobreza se suma su desigual distribución geográfica. El Mapa de pobreza del Perú elaborado por el FONCODES evidencia claramente las desigualdades geográficas de la pobreza. En su confección se han utilizado once indicadores socioeconómicos que reflejan condiciones de nutrición, educación, vivienda, ocupación y servicios, determinados por el Ministerio de Educación en 1993. Los indicadores de educación, ocupación, vivienda y servicios provienen del Censo nacional de población y vivienda 1993, realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática.

Cuadro 4

PERU: DISTRIBUCION DE LA POBLACION POR NIVELES DE POBREZA Y DE CARENCIAS, SEGUN AREAS GEOGRAFICAS. 1994.

CLASIFICACION DE LOS HOGARES

Areas Geográficas	Pobreza Crónica	Pobreza reciente	Carencias inerciales	Integrados	Total
TOTAL	22,7	16,8	16,9	43,6	100
Lima metropolitana	12,4	13,2	10,4	64,0	100
Costa urbana	17,7	19,7	17,1	45,5	100
Sierra urbana	9,3	28,6	6,5	55,6	100
Sierra rural	39,7	18,1	25,0	17,2	100

Fuente: Encuesta nacional sobre niveles de vida, 1994.

Elaboración: FONCODES.

El Mapa de pobreza del Perú clasifica los departamentos en cuatro grupos. El grupo muy pobre se encuentra conformado por los departamentos de Huancavelica, Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Cajamarca, Cusco, Amazonas y Puno. Juntos representan el 26% de la población del país. Se observa que entre el 54 y el 72% de los niños de 6 a 9 años

sufren de desnutrición crónica, siendo Huancavelica el caso más alarmante. Los indicadores de educación muestran que en departamentos como Huancavelica, Ayacucho y Apurímac más del 30% de la población mayor de 15 años es analfabeta, siendo más grave la situación de las mujeres (superior al 45%). A su vez, la proporción de niños que trabajan es

bastante elevada en casi todos los departamentos, encontrándose en el rango comprendido entre 4% y 6%. Las características de las viviendas evidencian la precaria calidad de vida de estas poblaciones; más del 70% de las mismas no tiene servicios de agua potable y desagüe, ni alumbrado eléctrico (excepto Cusco, 58%).

En el grupo pobre se encuentran los departamentos de Loreto, San Martín, Ucayali, Madre de Dios, Pasco y Áncash, los cuales representan el 13% de la población del país. En este grupo la población rural fluctúa entre un 35% (Ucayali) y un 43% (Áncash y Madre de Dios). Los indicadores sociales muestran una situación ligeramente mejor a la del grupo anterior. Los datos más alarmantes son la desnutrición crónica que afecta del 52 al 60% de los niños, y el acceso a los servicios básicos -más del 50% de las viviendas están privadas de agua, desagüe y luz.

En el estrato regular se encuentran los departamentos de Piura, Junín, La Libertad, Lambayeque, Ica y Tumbes. En conjunto representan el 24% de la población, toda eminentemente urbana. La mayor parte de sus indicadores sociales muestran una situación relativamente superior a la media del país. Entre sus características de pobreza más notorias están la desnutrición crónica, cuyas tasas fluctúan entre el 27 y el 50%, y el de la precariedad de la vivienda, especialmente en los departamentos de Ica y La Libertad. En estos departamentos más del 50% de las casas tienen techos de estera o paja.

En el nivel aceptable se ubican los departamentos de Arequipa, Moquegua, Tacna, Lima y la provincia constitucional del Callao, los que agrupan el 37% de la población. Hay que tener en cuenta que si bien este estrato presenta los mejores indicadores sociales del país, los departamentos que lo conforman concentran importantes "bolsones de pobreza" que es necesario atender. Dicho de otro modo, en términos relativos estos departamentos

presentan un nivel de vida promedio mejor que el resto del país, lo cual es producto de la concentración de servicios y actividades productivas; sin embargo, en términos absolutos el número de pobres cobra significación debido al volumen de población que albergan.

Como comentario final cabe mencionar que la crisis económica de la última década, así como la violencia que afectó seriamente a grandes sectores poblacionales, produjeron un intenso proceso redistributivo en el país. Este proceso se visualiza en la evolución de los indicadores que expresan los niveles de vida de cada una de las regiones del país.

En términos demográficos se aprecia que el incremento poblacional de los departamentos de sierra -especialmente los pertenecientes a los estratos muy pobre y pobre- es menor que el nivel nacional, mientras que los departamentos de selva presentan elevadas tasas de crecimiento. Esta evidencia sugiere movimientos migratorios hacia departamentos receptores, destacando entre éstos Madre de Dios, Ucayali, San Martín y Loreto, cuyas poblaciones se incrementan en 95%, 86%, 73% y 43%, respectivamente, en el período intercensal. En sentido inverso están los departamentos de Huancavelica, Apurímac, Pasco y Ayacucho. El caso extremo es Ayacucho, cuya población disminuyó en 2% entre 1981 y 1993.

5. Hacia una política de superación de la pobreza

El Gobierno actual ha venido realizando una serie de acciones tendientes a aliviar la situación de pobreza durante la etapa de ajuste, dentro de las cuales está la creación del Fondo de Compensación y Desarrollo Social dependiente del Ministerio de la Presidencia, así como el Programa Nacional de Apoyo Alimentario. Asimismo, en junio de 1993 presentó ante el Grupo Consultivo de París una Estrategia de alivio a la pobreza, la cual sintetizaba las

principales acciones de corto plazo. Otra acción del Gobierno en el campo institucional ha sido la creación de la Comisión interministerial de asuntos sociales, la cual tiene como función el análisis, la coordinación y la formulación de políticas sociales a nivel sectorial. Si bien se reconoce que este esfuerzo ha contribuido a la disminución de la pobreza en estos últimos años, cabe reiterar que, dada la amplitud del problema de la pobreza, todavía queda un largo camino por recorrer.

El panorama actual es totalmente distinto al de hace dos años. Los avances alcanzados en la estabilización económica, la pacificación y la despolarización de la política, constituyen la base para el logro de la integración social y la reducción progresiva de la pobreza.

En este contexto se requiere, como complemento, el diseño de políticas que eliminen las barreras que impiden que los

pobres participen de los beneficios de la economía de mercado.

Entre las principales barreras que se deben superar están las de la nutrición y de la educación. Una persona desnutrida o analfabeta necesariamente participa de manera desventajosa en una economía de mercado.

Otra barrera importante es la disponibilidad y acceso a la infraestructura. La falta de infraestructura económica y social tiene sumidas en la pobreza a muchas regiones del país, limitando la integración de sus pobladores a la economía de mercado.

Frente a esta situación, la estrategia social de mediano y largo plazo debe definir claramente el papel del Estado y la forma de encarar el problema social. Elementos claves que se deben considerar son la focalización, la selectividad, la integralidad y la participación.

1.5. COMENTARIOS AL TEMA: POBLACION Y POBREZA EN EL MARCO DE LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD

COMENTARISTA N° 1 :

Samuel Morley
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Nueva York, USA

En relación con el tema de esta sesión me gustaría comentar dos aspectos en particular: primero, lo que el trabajo de Rosa Flores dice sobre el problema de la pobreza en el Perú, y, segundo, la conexión entre crecimiento de la población, pobreza y desigualdad, y sus implicaciones políticas.

En lo que se refiere al problema de la pobreza, primero tenemos que reconocer el trabajo que Rosa Flores ha producido en cuanto a estadísticas de pobreza en el Perú. La política depende del reconocimiento de la realidad. El trabajo de Rosa Flores y del FONCODES (Fondo de Compensación y Desarrollo Social) nos ayudaron mucho en ese aspecto y deseo llamar la atención hacia la dimensión regional de la pobreza en el Perú, ya que en este país ésta tiene características un poco diferentes a las de otros países.

Sabemos perfectamente que la Sierra y la Selva son las regiones más pobres del Perú. Algo que en este informe de Rosa Flores no se dice, pero que sí se ha dicho en otros de sus trabajos, es que la recuperación desde el año 1991 tuvo un efecto mucho más positivo en la Costa y en Lima que en la Sierra y la Selva.

También sabemos que el crecimiento tiene impacto sobre la pobreza. En el Perú, la pobreza total cayó del 54 al 47%, y esto con relación a un crecimiento del ingreso per cápita de aproximadamente 10%. Esto implica una elasticidad de pobreza con respecto al ingreso de aproximadamente 1.4, lo cual es bajo. La experiencia en los países es que la pobreza baja un 2% por cada 1% de crecimiento de la

economía. Medido como ingreso per cápita, en el Perú el valor es menor, y creo que la razón es el problema de la Sierra y la Selva, regiones a las cuales no llegó el crecimiento de los años 1991 a 1994. Por ejemplo, según los números de un informe anterior de Rosa Flores, entre 1991 y 1994 la pobreza total en Lima disminuyó de 49% a 33%. En la Costa urbana la pobreza cayó del 55 al 44%. En la Sierra urbana, la pobreza total bajó de 47 a 46%, o sea, casi nada, mientras que en la Sierra rural pasó de 58 a 66%. En conclusión, el crecimiento en el Perú parece darse en el sector moderno, en Lima y en la Costa, y no en la Sierra ni en la Selva. Considero que esto es un problema serio para el país, que se refleja en el consumo real per cápita que muestra el informe de Rosa Flores. En Lima, el consumo per cápita creció un 13% entre 1991 y 1994. En la Costa urbana aumentó 17%, en la Sierra un 4%, y en la Sierra rural un 1%. O sea que, realmente, el crecimiento no llega a esa gran región del Perú.

Ahora bien, eso crea un problema en cuanto a entender cómo es que esas dos regiones están desligadas del proceso de crecimiento del sector moderno. Esto representa un gran obstáculo para la lucha contra la pobreza, ya que mucho de la pobreza en el Perú está exactamente en la Sierra y la Selva. La política tiene que encontrar una manera de aumentar las relaciones entre el sector moderno de la Costa y Lima con la zona de la Sierra y la Selva.

La segunda realidad que llama la atención es que el gran porcentaje de pobreza es rural.

Es un poco diferente a la realidad del resto de América Latina, según indica Víctor Tokman, ya que en otros países la pobreza está aumentando en el sector urbano. En el Perú, dos tercios de la pobreza extrema es rural. Entonces, en cualquier política de pobreza se debe encontrar una manera de ayudar al sector rural, y también hay que investigar si las políticas del gobierno ayudan, o por el contrario crean obstáculos, al sector rural. Esto es algo que hay que investigar y entender mejor: ¿por qué el sector rural no puede crecer? Obviamente, es importante, porque muchos de los pobres trabajan en este sector.

Otra situación que llama la atención es la cantidad de necesidades básicas insatisfechas (como se ve por la desnutrición, analfabetismo e inasistencia escolar) en las zonas más pobres, especialmente en la Sierra y la Selva. Esto refleja lo que Reynaldo Bajraj dijo: que eso va a significar la transmisión de la pobreza de una generación a otra. Esto es algo muy serio: casi un 50% de las mujeres de las zonas más pobres son analfabetas, dos de cada tres niños sufren de desnutrición, un 20% de los niños no asisten a la escuela. Va a ser difícil romper esta transmisión intergeneracional de la pobreza.

Pasando ahora al documento de Reynaldo Bajraj; este estudio presenta una elocuente defensa de la importancia de la educación para romper la transmisión de la pobreza, con lo cual estoy totalmente de acuerdo. Para los países que todavía están en la fase de crecimiento rápido de la población, eso nos presenta una gran oportunidad y un gran riesgo. Si invertimos en educación podemos romper este círculo vicioso de pobreza intergeneracional, porque tenemos muchos jóvenes que están entrando a la fuerza de trabajo. Entonces, si podemos educarlos, ellos mismos van a cambiar totalmente la capacidad de esa fuerza de trabajo. La situación es diferente en países con un bajo crecimiento

poblacional, ya que es mucho más difícil educar a un adulto que a un niño. Si no logramos aumentar la educación en países como el Perú, el riesgo es que estemos condenando a más de una generación a vivir en una alta pobreza por más de veinte años. Realmente será difícil evitar esto, y obviamente mi Banco está totalmente convencido de la importancia de esta situación, por lo que estamos haciendo todo lo posible para aumentar nuestros programas de apoyo al sector educación y, en especial, a la educación básica.

En cuanto a la conexión entre el tamaño de las familias y la desigualdad, es evidente que un factor importante es la diferencia en la tasa de dependencia en diferentes tipos de familias. Por ejemplo, comparando el estrato más pobre con el estrato más rico en el Perú, existe una diferencia de 4 veces en la tasa de dependencia entre ambos estratos, o sea que las familias más pobres son las más grandes, y esto es igual en todos los países de América Latina. Ahora bien, si se puede tener en el estrato más bajo la misma tasa de dependencia que la media de la economía, esto disminuiría la diferencia entre el más alto y el más bajo en un 50%. Entonces, el tamaño de la familia es un factor importantísimo en la desigualdad. Pero, más que eso, todas las investigaciones actuales indican que existe una relación positiva entre equidad y crecimiento. Yo creo que un factor que explica esta situación es que en los países en que los pobres ganan más, se tienen condiciones financieras para enviar y mantener a sus hijos en la escuela. En países como el Perú, en los que existe un grupo muy grande de familias numerosas pobres, es difícil mandar a los hijos a la escuela, y éste es otro factor que contribuye a la continuidad de la pobreza, o lo que llamamos pobreza intergeneracional.

Para terminar, estoy de acuerdo con la importancia de la educación en la solución del problema de la pobreza y de la desigualdad.

Creo, sin embargo, que al mismo tiempo se tiene que enfatizar la gran importancia de una política de crecimiento a corto plazo, porque para la masa de la mano de obra en un país como el Perú, con bajos niveles de educación, de entrenamiento y de productividad, la política educativa no va a llegar. Entonces, por un lado, en el corto plazo hay que tener una política eficaz de desarrollo de la educación. Por otro lado, se debe tener una política de crecimiento, especialmente un crecimiento ligado a los productos que esa población adulta pobre

puede producir, como por ejemplo recursos naturales, productos de la agricultura. Estoy de acuerdo en que la educación es importante como solución para el largo plazo, pero para ayudar a los pobres en el corto plazo, también hay que pensar y concentrarse en una política eficaz de crecimiento vinculada a los sectores en que los pobres de ahora trabajan. Esto implica, yo creo, que se ponga especial atención a la Sierra y la Selva, y también al sector de la agricultura.

1.6. COMENTARIOS AL TEMA: POBLACION Y POBREZA EN EL MARCO DE LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD

COMENTARISTA Nº 2 :

*Javier Abugattás
Presidencia del Consejo de Ministros
Lima, Perú*

En primer lugar tomaré como referencia algunos aspectos generales, principalmente de Latinoamérica. Luego quiero tratar algunos aspectos del Perú, con un enfoque un poco distinto al que se utilizó antes.

Empezaría por el enfoque general de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). Creo que es importante el impulso hacia una visión sistémica e integrada del desarrollo. Desde 1990, con las propuestas de transformación productiva y desarrollo sustentable, y ahora con este documento de población y transformación productiva, se están poniendo ejes básicos de desarrollo humano y de manejo económico y ambiental adecuado, que se integran y explicitan en propuestas. Esta forma de difusión de propuestas es una manera de promover un mejor proceso de toma de decisiones de nuestra sociedad. La cuestión de cómo mejoramos los procesos institucionales en la toma de decisiones con mayores restricciones, es un asunto fundamental.

Entrando en temas específicos, se mencionó la competitividad. Discutir sobre competitividad establece una relación de lo productivo con lo ambiental; se debe incorporar sistemáticamente la tecnología adecuada para empleos adecuados, en un ambiente equilibrado.

En cuanto al tema de lo social y la educación, éste no sólo incluye la estructura del sistema educativo sino también la capacidad de difundir, de generar conocimientos en todos los niveles de la sociedad, y de contar con personal capaz, no sólo para enfrentar los retos de la tecnología y de economías mucho más flexibles que aquellas a las que hemos estado

acostumbrados, sino también para buscar consensos en la sociedad; es decir, buscar un consenso y cohesión social mínimos. Temas como éstos vinculan lo político, lo ético, y varios aspectos más.

Se menciona también en el documento de la CEPAL una transición demográfica más intensa que la pronosticada. A pesar de que baja el ritmo de crecimiento de la población, aún no han mejorado la seguridad laboral ni el acceso real a bienes y servicios. Es un doble conjunto de hechos: por un lado, existe una cierta transición demográfica que nos permite ver un crecimiento desacelerado de población (en la región en general) y, por otro, esto no está acompañado claramente de un mejor acceso al conjunto de bienes y servicios necesarios para la población. Se mencionó un umbral mínimo de educación como un aspecto muy importante; esto coincide con el enfoque de asegurar una buena calidad de la educación, la salud y los servicios básicos. Estos factores: población, cantidad de población, demanda de empleo y capacitación necesaria, son factores interrelacionados que afectan todo. Entonces, no estamos discutiendo una política aislada o una política social, estamos discutiendo una política de desarrollo.

Se pueden observar las interrelaciones directas entre la disminución de la fecundidad y la prioridad de atenciones de salud, o la educación para ciertos grupos de la población. Si no atendemos a ciertos grupos de la población, principalmente niños y jóvenes, estaremos frente a riesgos mucho mayores como sociedad.

Otro tema importante es el equilibrio entre población y recursos. Hemos hablado de población y empleo, pero el tema de población y recursos tiene que ver con indicadores del tipo hombre/tierra, y con problemas reales de tecnología, propiedad de la tierra, créditos y asistencia técnica. Repitámoslo, no estamos hablando de una política social aislada sino de política de desarrollo. Una adecuación de lo rural -tan importante en el Perú- y de lo urbano, con el ambiente físico necesario para evitar mas daños y promover un ambiente general de desarrollo, son elementos que veo claramente reflejados en los documentos presentados por los expositores.

El desarrollo y el pleno empleo demandan decisiones y romper inercias.

¿Qué significa solidaridad en este contexto? ¿Se puede permitir una sociedad que siga produciendo daños? ¿Se puede permitir una sociedad en que no se haga el gasto social mínimo necesario? ¿Cuáles son los costos de la no acción? ¿Cuáles son los efectos? Se ha mencionado ya cuáles van a ser los efectos de no poder resolver el problema del sistema educativo, tanto en la parte primaria del sistema como en los aspectos que tienen que ver con ganar cohesión social y poder transmitir conocimientos e información de un lado a otro, en sociedades tan heterogéneas como la peruana. En resumen, la sociedad tiene que hacer lo necesario para evitar el deterioro e iniciar un desarrollo integral.

La deuda social, el crecimiento de la población, las brechas y el cálculo de la deuda, han sido mencionados por la OIT (Organización Internacional del Trabajo). El déficit social sigue allí, no podemos hacernos ilusiones con ciertas mejoras, pequeñas aún. Si persiste ese tamaño de déficit van a persistir los problemas, va a persistir la tendencia a crear y retener problemas, regenerándolos a mayor escala.

El caso específico del Perú permite ver esos problemas. La caída que veíamos de empleo y

gasto social, en el caso peruano es más fuerte que en el promedio de los países latinoamericanos. Eso causó serios daños en la cohesión social en general, del año 1988 para adelante. Hay daños gravísimos en capacidades que hasta ahora no se recuperan, ni se recuperarán fácilmente, como las capacidades institucionales; en el caso peruano es más clara la falta y la pérdida de capacidades como éstas. No he visto en la discusión ese tema, y eso sí es preocupante. ¿Qué vamos a hacer para regenerar capacidades reales de gobierno, de cohesión social y de varios otros aspectos? Es difícil el tema, pero no nos queda otra opción que enfrentarlo.

La heterogeneidad en el caso peruano es extremadamente fuerte y eso compromete la validez de los datos que usamos para representar la realidad. Debemos tener cuidado de no sobregastar recursos y tiempo en información extremadamente detallada, cuando hay procesos de toma de decisiones que pueden darse sin necesidad de una fina información sobre estos aspectos. Creo que no debería paralizarse la toma de decisiones porque no se tenga la información completa. El trabajar con incertidumbre, con falta de datos, es algo que el ser humano tiene que comenzar a hacer, y en algunos casos hay que hacerlo: tomar las decisiones lo mejor que uno pueda, y si no hay información, tomar la decisión de todas maneras. Creo que esos temas tienen que ver con la capacidad institucional, con la forma de tomar las decisiones, con los procesos de toma de decisiones que cada una de las sociedades enfrenta.

Voy a reiterar algunos aspectos:

a) Un tema central es que estamos discutiendo sobre seres humanos, estamos discutiendo de la vida de los seres humanos, de la vida diaria de los seres humanos. Entonces hay que tener cuidado con montones de cifras que van a venir después. La discusión

va a ser muy interesante desde el punto de vista técnico, pero hay seres humanos, hay sociedades que están de por medio.

b) El pleno desarrollo de las capacidades humanas en un ambiente equilibrado, podría ser una referencia inicial que nos señala brechas que demandan inversión y uso de tecnologías.

c) El balance, el equilibrio entre población y recursos. Si no aprendemos como género humano a manejar los recursos y el ambiente de manera adecuada vamos a tener otro problema, y de hecho lo estamos teniendo.

d) Están también los equilibrios «macro». Sabemos que no podemos hacer locuras, tenemos que mantener los equilibrios fiscales, monetarios y externos, que permiten una estabilidad general de la parte macroeconómica, e incluiría entre estos aspectos «macro», el tema del empleo adecuado. Es decir, ése es uno de los desequilibrios y deberíamos tomarlo en cuenta en nuestra lista. Al final, habrá algunos equilibrios globales de tipo ecológico y energético.

e) El desarrollo no es sólo crecimiento ni es sólo alivio de la pobreza, no es ni lo uno ni lo otro aisladamente; es el conjunto, y más que eso, es la población, sus necesidades, el equilibrio de los recursos y la forma como las sociedades aprenden a generar procesos de toma de decisiones adecuados para enfrentar la vida.

f) El empleo, como elemento central. ¿Cómo generamos el suficiente número de empleos? No creo que deberíamos decir: «El empleo pleno no es la solución», y olvidamos del tema. Hay un compromiso muy fuerte del sector privado para la inversión adecuada. La inversión privada nacional y extranjera es muy importante. La inversión pública debe aportar la infraestructura general necesaria para la eficiencia económica (que no la hará el sector privado), y la inversión social, la educación, la

salud, la administración en general, la administración de justicia, y la solución de conflictos; creo que son temas absolutamente necesarios.

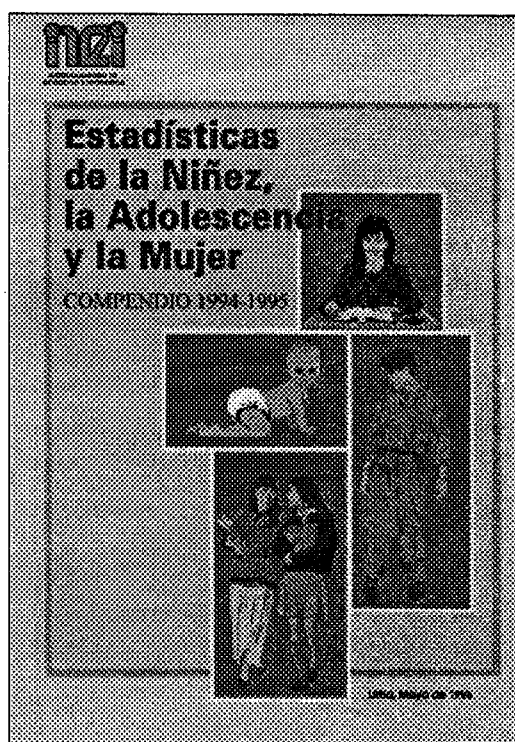
g) La mejora del gasto público social. En el caso del Perú, se han identificado problemas en los intentos de mejora general y mejora del gasto social y del gasto público. Hay aspectos que son comunes a toda la administración pública: 1) tener instituciones capaces de hacer su trabajo para crear este ambiente general del que estamos hablando; 2) captar o retener personal adecuado. Si esto no se resuelve no estamos resolviendo una parte importante del problema: que la parte estatal funcione bien, no importa su tamaño; 3) definir funciones claras y que se ejecuten bien, y 4) proveer sistemas de apoyo administrativo (finanzas, adquisiciones, personal, informática) que no traben constantemente la acción pública.

Finalmente, quiero reiterar el tema de las debilidades institucionales. No basta decirlo una y otra vez, creo que deberíamos buscar formas de integrar conceptos que mejoren la toma de decisiones; hay distintas instituciones internacionales que están tratando de lograrlo. No podemos seguir manejándonos como si se tratara de procesos aislados: la política económica por un lado, la política social por otro, y lo ambiental como algo residual.

Si los expositores disponen de tiempo, les pediría enfocar el proceso de toma de decisiones con incertidumbre. ¿Qué hago si no tengo el dato fino de todo el país? Tenemos que tomar la decisión. Por ejemplo, en 1990 se tomó la tasa de mortalidad infantil como un indicador estructural para el caso del Perú. Cuando uno está frente a datos incompletos o insuficientes y tiene que tomar decisiones, ¿cómo las toma?, y ¿con qué las toma? En el caso que mencioné hubo muchas críticas. La generación de información para estos procesos tiene que tender a ser más integrada, aunque sea difícil y requiera capacidades institucionales tanto en el sector público como en el sector privado.

¡Ya está disponible!

ESTADÍSTICAS DE LA NIÑEZ, LA ADOLESCENCIA Y LA MUJER



El documento ofrece una visión panorámica de la problemática infantil; complementariamente presenta los índices de Desarrollo Infantil, por provincias. Y, contiene estadísticas sobre aspectos demográficos, niveles de vida y necesidades básicas, Educación, salud, niños en situación de riesgo, la mujer en el Perú y los programas sociales, correspondiente a los años 1994 y 1995 a nivel departamental por edad, sexo y área urbana-rural.

CENTRO DE DOCUMENTACION

Visítenos en Av. Gral. Garzón N° 670, Jesús María.

Teléfonos: 433-4223 / 433-3865 Anexo 106, 433-3898 (directo)

Telefax: 433-3591 Email: Cendoc@INEI.GOB.PE - WEB: <http://www.inei.gob.pe>

CAPITULO 2

NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS: ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS

2.1. LA MEDICION DE LAS NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS EN LOS CENSOS DE POBLACION

Rubén Kaztman

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Montevideo, Uruguay.

I. INTRODUCCION

Los mapas de carencias críticas¹ han sido concebidos como instrumentos técnicos, objetivos y de aplicación uniforme cuya finalidad es contribuir a la racionalización y optimización del gasto social. Con ese propósito buscan estimar, a nivel tan desagregado como se quiera, el peso relativo de hogares con carencias críticas en el total de hogares de cada localidad o estrato de asentamiento poblacional. También permiten identificar las carencias más importantes en cada unidad geográfica y analizar el perfil sociodemográfico de los hogares con carencias contrastándolo con el del resto de los hogares.

A mi juicio, los mapas de carencias críticas constituyen la utilización más ambiciosa y exitosa de la información censal con fines de programación social. Sus bondades se toman evidentes dadas las limitaciones de los censos para incorporar cualquier tipo de investigación que exceda los propósitos que tradicionalmente orientan su diseño. En efecto, la recolección simultánea, el procesamiento y la difusión de información confiable sobre la totalidad de la población de un país requieren una organización que pueda controlar los detalles de cada paso del censo. Lo costoso y complejo de esta operación restringe la capacidad de las oficinas estadísticas para aceptar demandas temáticas más allá del mínimo indispensable para obtener una radiografía periódica de la situación sociodemográfica. Pese a ello, dado que el reconocimiento generalizado de la utilidad de los mapas de necesidades básicas insatisfechas para orientar las políticas sociales ha contribuido a prestigiar la labor de las oficinas nacionales de estadística, los responsables de esas tareas parecen mostrar una mayor permeabilidad a la inclusión o

modificación de preguntas que permiten, sin desvirtuar los objetivos originales del censo, mejorar la investigación de la magnitud, localización y características de los hogares con carencias críticas.

En los países latinoamericanos que aplicaron esta metodología, la difusión de sus resultados reveló el gran potencial de los censos como fuente de información para el ataque a la pobreza; elevó la sensibilidad pública sobre el tema y promovió un debate nacional sobre la adecuación de los indicadores de pobreza. Todo ello tuvo un efecto benéfico general: estimuló la uniformación de las definiciones y usos de indicadores entre los organismos responsables de la acción social; redujo la duplicidad de esfuerzos y creó condiciones para integrar la información y coordinar mejor la acción dirigida hacia los pobres.

La importancia de este último logro no ha sido, a mi entender, suficientemente destacada. En los últimos años, aquellos que desde distintos ángulos se ocupan del tema de la pobreza han tenido oportunidades de observar un creciente acercamiento de los especialistas en las distintas tareas que median entre el pensamiento y la intervención social: los que conceptualizan y operacionalizan el problema, los productores de datos que organizan la recolección de información y la procesan, expertos en informática que desarrollan o adaptan tecnologías georeferenciales, analistas de información, diseñadores, decisores, implementadores y evaluadores de programas. Esto ha resultado en una sinergia positiva, en la cual los esfuerzos por racionalizar y optimizar el gasto social tienen como contrapartida una

¹ En este texto se utilizarán como equivalentes los términos "carencias críticas" y "necesidades básicas insatisfechas"

racionalización y optimización de la inversión en metodologías y técnicas, así como un continuo refinamiento conceptual. En la medida que favorecieron el desarrollo de formas simples, atractivas y fácilmente inteligibles de presentación de los diagnósticos, los mapas de carencias críticas se constituyeron en un eslabón crucial en este proceso de articulación entre pensamiento y acción en la lucha anti-pobreza.

Por el lado de los usuarios, el reconocimiento de la importancia y la potencialidad de los mapas de carencias críticas con base censal ha despertado interrogantes sobre sus virtudes y limitaciones, así como sobre la medida en que pueden llegar a satisfacer demandas más complejas de información social, o **revelar** las cambiantes formas que asume la pobreza. En lo que sigue plantearé sintéticamente cinco de los interrogantes más frecuentes referidos a estos mapas: i) su capacidad de incluir o excluir beneficiarios de las políticas contra la pobreza; ii) la capacidad de hacer comparaciones en el tiempo; iii) la capacidad de hacer comparaciones en el espacio; iv) la oportunidad de la información, y v) la adecuación de las variables investigadas. Finalmente, presentaré una discusión detallada de los indicadores que fueron **incorporados** al mapa de necesidades básicas insatisfechas en el Uruguay, con base en el censo de 1985.

II. VIRTUDES Y LIMITACIONES DE LOS MAPAS CENSALES DE CARENCIAS CRÍTICAS

A. Problemas de inclusión y de exclusión: restricciones en cuanto al tipo de pobreza que se investiga

Para responder al interrogante acerca de la capacidad de los mapas de incluir o excluir categorías de pobres, es conveniente hacer un rápido repaso de los criterios de construcción de indicadores de necesidades básicas insatisfechas. Éstos fueron básicamente cinco. El primero, que podemos denominar de «agregación geográfica», busca localizar y

analizar hogares con carencias con la mayor desagregación geográfica posible. El único instrumento de recolección de datos con la cobertura requerida para alcanzar este objetivo es el censo de población. La elección del censo, a su vez, pone límites muy claros a la selección de indicadores. El segundo es el criterio de «representatividad». Dada la limitación recién mencionada, y como una forma de garantizar que las características seleccionadas sean representativas de la incapacidad de satisfacción de un conjunto de necesidades más amplio que el que investiga el censo, se establece que los indicadores deben mostrar una asociación estadísticamente significativa con la pobreza por ingreso. El tercero es el criterio de «universalidad». Este criterio busca que el acceso a bienes o servicios que permiten satisfacer la necesidad básica considerada se encuentre dentro de las opciones razonablemente factibles para todos los hogares del territorio nacional. Una necesidad se considera insatisfecha sólo cuando refleja privaciones agudas, y satisfecha cuando se plantean dudas sobre el carácter crítico de la carencia, o cuando los indicadores se prestan al registro de situaciones heterogéneas en distintos ámbitos geográficos. El cuarto criterio es el de «estabilidad». Este da prioridad a indicadores que, por su menor sensibilidad a la coyuntura, reflejen características relativamente permanentes de los hogares. El último criterio es el de «simplicidad». Se aplica toda vez que se enfrentan dos o más opciones de validez similar para la medición de una carencia crítica, con el objeto de seleccionar el indicador mas simple y fácilmente inteligible.

Los indicadores contruidos en base a estos criterios minimizan el riesgo de incluir hogares de baja vulnerabilidad social en el total de hogares con carencias. Por su parte, el alto nivel de desagregación que es posible alcanzar con la información censal, y la creciente accesibilidad a paquetes informáticos con metodologías georeferenciales que permiten trabajar con localidades pequeñas, altamente homogéneas en cuanto a las carencias de los

hogares comprendidos, hace que los mapas así elaborados resulten de gran utilidad para focalizar la acción de las políticas sociales.

Desde el punto de vista de las limitaciones, los indicadores seleccionados no permiten localizar -ni obviamente analizar- aquellos hogares que habiendo sufrido recientemente procesos de movilidad descendente pueden considerarse nuevos pobres y que, como tales, tienen niveles educativos, normas de asistencia escolar para sus hijos y una infraestructura de vivienda propios de su posición anterior. En las circunstancias presentes de muchos países latinoamericanos ésta es sin duda una limitación importante, teniendo en cuenta que la nueva pobreza es un fenómeno emergente de los procesos de reconversión y ajuste que se generalizan en la región, cuya importancia con respecto a los cambios en el perfil de las estructuras sociales no ha sido todavía debidamente diagnosticada ni, por supuesto, evaluada en cuanto a sus consecuencias sociopolíticas. Lo que sí resulta evidente, es que en el futuro inmediato tendremos que prepararnos para estimar la magnitud de los nuevos pobres, conocer sus características, y producir información útil para el diseño e implementación de políticas que reduzcan su vulnerabilidad e impidan la activación de mecanismos que lleven a su marginación y a la pobreza crónica.

Otra limitación deriva del hecho de que los mapas identifican agregados geográficos. Ello trae aparejado al menos dos sesgos. Por un lado, cierto monto de recursos se filtran a hogares no pobres que por residir en aglomerados con altas concentraciones de pobreza aumentan sus posibilidades de ser beneficiarios de los bienes o servicios que distribuyen las políticas. Por otro, hogares que forman parte de la población a la cual se dirigen los programas pero que están ubicados en localidades con baja densidad de pobreza, no son alcanzados por las políticas de base territorial. Esto implica que la eficacia de los mapas como proveedores de información para

políticas anti-pobreza esté muy vinculada al grado de concentración espacial de los hogares con carencias críticas y a la homogeneidad de sus perfiles. Su eficiencia, sin embargo, es generalmente alta, puesto que el costo de la desviación de recursos suele ser menor que el de los recursos administrativos que sería necesario movilizar para afinar la selección².

B. Comparabilidad en el tiempo

1. Consideraciones generales

Aunque los mapas de carencias críticas no fueron diseñados con ese propósito, la mayoría de sus usuarios no dejan de hacer deducciones sobre la evolución de dichas carencias toda vez que disponen de información para dos o más puntos del tiempo. Ciertas deducciones pueden hacerse y otras no. Los datos resultan útiles para evaluar avances y retrocesos en cada indicador, y, con apoyo de información adicional, también se pueden interpretar válidamente como éxitos y fracasos parciales del impacto provocado por diversos programas. Pero en este caso es necesario avanzar con cautela. La mejoría de algunos indicadores (por ejemplo, hacinamiento, capacidad de subsistencia y asistencia escolar) puede estar afectada, más que por el impacto de programas específicos de vivienda, de educación, o de apoyo a familias numerosas, por fenómenos tales como la reducción de la fecundidad o la expansión del empleo, los que ciertamente responden a otros determinantes.

Los recaudos deberán ser mayores cuando se trate, ya no de seguir la evolución de indicadores singulares, sino de interpretar globalmente las variaciones en el porcentaje de hogares o personas que aparecen con necesidades básicas insatisfechas. En primer lugar, tales variaciones no deben interpretarse como cambios en la magnitud de la pobreza. Ya mencioné que los indicadores corrientes

² Al respecto, ver CEPAL, 1995, pp. 13-25. Sobre los factores que condicionan la relevancia del espacio para asignar recursos, ver CEPAL, 1994a, p.7.

de NBI (necesidades básicas insatisfechas) no permiten identificar a los nuevos pobres y, como se verá más adelante, por su construcción es muy probable que también subestimen la pobreza crónica urbana. Por lo tanto, aun cuando la preocupación que da origen a los mapas está unida a la búsqueda de información sobre las situaciones que afectan a los grupos poblacionales de alto riesgo, como el índice general de NBI mide sólo un segmento de ellos, la comparación no permite seguir la evolución de la pobreza.

En segundo lugar, debe tenerse presente que la representatividad que muestran los indicadores censales de NBI con respecto a otras dimensiones de la pobreza varía con el tiempo, consideración pertinente cuando se está trabajando con datos censales recogidos con diferencias de al menos diez años en países sometidos a cambios socioeconómicos muy acelerados. Si contrastamos esta situación con la metodología empleada para la estimación de las líneas de pobreza, encontramos que esta última incorpora la relatividad temporal. Ella está implícita cuando en la selección de los satisfactores de la canasta de consumo se toman en cuenta los patrones de comportamiento de un estrato de referencia que se ubica por encima de la línea de pobreza, suponiendo que dichos patrones reflejan transformaciones culturales en las formas de satisfacción de las necesidades básicas que van definiendo umbrales cambiantes de las que se consideran condiciones dignas de vida. En rigor, también en la metodología de construcción de los indicadores de NBI está contemplada la actualización periódica de los indicadores a través de la relación de cada uno de ellos con la pobreza por ingreso, y de la consulta a jueces especializados en las distintas dimensiones de las necesidades básicas. Sin embargo, en la práctica y según el conocimiento del autor de estas notas, allí donde se han hecho comparaciones en el tiempo, no se han modificado los indicadores utilizados en la versión original.

A los efectos de ilustrar la necesidad de modificar los indicadores de NBI, en toda comparación temporal válida consideremos el de «capacidad de subsistencia». Este indicador busca identificar los hogares con una baja capacidad potencial de obtener ingresos para la subsistencia adecuada de todos sus miembros. Para ello, clasifica como hogares con carencias críticas aquellos cuyos jefes tienen, por un lado, un nivel de educación lo suficientemente bajo como para constituir una clara desventaja en cuanto a sus posibilidades de competir en un mercado ocupacional con un aumento acelerado de demanda de calificaciones; por otro, un número relativamente alto de no perceptores con respecto a los perceptores (se incluyen entre éstos los trabajadores familiares no remunerados)³.

Una primera precisión que fue necesario introducir, fue la de condicionar el requisito de educación a la edad del jefe. El análisis de los datos de la encuesta de hogares de Uruguay permitió observar que en los jefes menores de 45 años el no haber finalizado el ciclo de educación primaria estaba fuertemente asociado a ingresos personales por debajo de la línea de pobreza, pero que entre los mayores de esa edad, el número de años de educación necesario para rebasar la línea de pobreza descendía abruptamente. Esta diferencia se vincula a derechos y privilegios adquiridos por la antigüedad en los puestos de trabajo, pero también con los cambios ocurridos en los criterios de reclutamiento del mercado laboral. Una buena parte de los mayores de 45 años se incorporaron al mercado cuando el hecho de saber leer y escribir era una condición suficiente para ser considerado candidato potencial para el sector público y para una amplia variedad de actividades privadas. Una vez insertos en la estructura ocupacional, la acumulación de experiencia y la adquisición de derechos en un mercado fuertemente sindicalizado les permitieron obtener y mantener un nivel de ingresos alto en relación a personas de generaciones posteriores con niveles de educación similares.

³ Ver DGE y C/CEPAL, 1989, pp. 68-70.

Estas consideraciones nos llevaron a definir distintos niveles de educación para ambos grupos de edad, con miras a homogeneizar sus ventajas relativas en el mercado. En el grupo más joven se estableció un mínimo de cinco años de educación primaria. Entre los mayores de 45 años, en cambio, se establecieron sólo dos años de educación formal, tomando en cuenta el hecho de que en las áreas rurales uruguayas durante mucho tiempo hubo escuelas que completaban el ciclo primario con sólo tres años.

Al comparar los datos de este indicador diez años después, se observan dos fenómenos. Por un lado, aumentan los promedios educativos de ambos segmentos etarios de jefes de hogar. Entre los mayores de 45 años se encuentra la cohorte que en el censo anterior tenía de 35 a 44 años y ya mostraba mayores niveles de escolaridad, y a los menores de 45 años se agregó una cohorte muchos de cuyos miembros se encontraban estudiando en el censo anterior. Por otro lado, se produjo una devaluación de la educación reflejada en menores ingresos en promedio, absolutos y relativos, para un mismo nivel de educación formal. Este hecho no sólo afectó a Uruguay, sino que está presente en todos los países de los que se dispone de información entre 1980 y 1990⁴. O sea que, a los efectos de hacer una comparación válida, los cambios mencionados obligan a modificar los mínimos de escolarización fijados para cada grupo de edad en el indicador de capacidad de subsistencia.

En resumen, los indicadores de NBI, sin modificaciones, permiten el seguimiento de los avances y retrocesos en cada uno de ellos y, con el cuidado correspondiente, sacar conclusiones sobre el éxito o fracaso de políticas dirigidas a satisfacer cada carencia. Pero no permiten estimar la evolución ni de la pobreza, ni de la magnitud de los hogares con carencias críticas. Esta última estimación requeriría tareas de revalidación que aseguren la representatividad de los indicadores seleccionados con respecto al conjunto de

satisfactorios psicofísicos y culturales que constituyen, en cada momento histórico, la condición mínima necesaria para el funcionamiento de la vida humana en una sociedad específica.

2. Factores que intervienen en las tendencias del índice de NBI

A esta altura conviene hacer un paréntesis a fin de explorar con más detalle algunos de los factores que determinan la dirección de las tendencias que se observan en los indicadores de NBI. Al respecto, parto de una constatación: contrariamente a lo que cabría esperar, la mayoría de los países de los que existen datos sobre la evolución de los hogares con necesidades básicas insatisfechas durante la crisis económica de la década de los años 80, no reflejan el deterioro de la situación de los hogares que se manifiesta en los datos de empleo e ingresos.

Ello surge del análisis de los datos de varios documentos nacionales y regionales que permiten observar la evolución del porcentaje de hogares con NBI en distintos períodos de la década pasada en ocho países (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Argentina, Chile y Uruguay)⁵. De éstos, sólo el Perú muestra un pequeño aumento en el porcentaje de población urbana con NBI entre 1981 y 1985. Por otra parte, en los pocos casos en los que me fue posible hacer razonablemente compatibles las áreas y fechas de datos de porcentajes de hogares con NBI y porcentajes de hogares por debajo de la línea de pobreza, los resultados muestran un claro desajuste entre la evolución de uno y otro indicador (cuadro 1), con un comportamiento claramente más positivo del indicador de NBI.

⁴ Ver CEPAL, 1994b, p. 203 y ss.

⁵ Ver Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1990; Uruguay, Presidencia de la República, Programa de Inversión Social, 1994; Ortega y Tironi, 1988.

Las razones de esta discrepancia han sido analizadas, desde distintas ópticas, en varios documentos⁶. En síntesis, ellas se refieren

principalmente a la acción de fenómenos tales como:

Cuadro 1

HOGARES URBANOS CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS
Y POBRES CON INGRESOS
(Porcentaje sobre total de hogares urbanos)

País	Año	NBI	Año	LP (1)
Argentina (2)	1980	16,6	1980	5,0
	1988	11,5	1990	16,0
Colombia	1973	50,0	1970	38,0
	1988	15,1	1988	35,5
Perú (3)	1981	27,0	1979	29,0
	1986	27,2	1986	37,0
Uruguay (4)	1984	11,1	1985	20,5
	1989	8,4	1992	9,2
Venezuela	1981	34,3	1981	12,0
	1988	27,0	1988	20,0

(1) Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza; (2) Gran Buenos Aires; (3) Lima y Callao; (4) Montevideo.

Fuentes: Para líneas de pobreza: CEPAL, 1994b.

Para hogares con NBI: PNUD, 1990.

Para Uruguay: CEPAL, Oficina de Montevideo, 1990.

- i) El tiempo de maduración de inversiones en infraestructura de educación, vivienda, saneamiento y agua potable, cuyo inicio y ejecución son previos a la crisis, pero cuyos efectos sobre la situación de los hogares comienzan a observarse durante la misma⁷.
- ii) La inercia de los factores culturales, que hace que una vez instalada la imagen que asocia la educación al mejoramiento de las condiciones de vida, los padres tiendan a hacer el máximo esfuerzo para garantizar la continuidad de la asistencia escolar de sus hijos.
- iii) La resistencia a renunciar a logros en el acceso a servicios públicos (agua, saneamiento, educación) o a los que son productos de inversiones realizadas en el pasado (vivienda). Estas resistencias marcan prioridades en el desahorro, en el orden en

de tienen mayor incidencia en los niveles de equidad social.

- v) Las preferencias estatales por la selección y fijación de metas fácilmente inteligibles⁸. Distintos gobiernos de la región hicieron uso de algunos de los indicadores que forman el índice para fijar metas sociales, concentrando sus esfuerzos en la reducción del nivel de carencias críticas que éstos denunciaban.

⁶ Ver Bustelo y Minujín, 1994; Botvinik, 1990; Kazitman y Gerstenfeld, 1990.

⁷ Este fenómeno llama la atención sobre la necesidad de considerar los elementos de temporalidad en la evaluación del impacto de los programas.

⁸ Hay que tener en cuenta que la capacidad de convocatoria de una meta social depende no sólo de su contenido sino también de la forma en que se la presenta. Una buena operacionalización, que haga rápidamente inteligible lo que se quiere alcanzar, facilita la comunicación de lo que se pretende, hace más popular el concepto, y favorece la receptividad de su contenido. Este ha sido el caso de las NBI.

vi) Como se señaló anteriormente, algunos de los indicadores seleccionados están vinculados de manera directa o indirecta a la tasa de natalidad (hacinamiento, asistencia escolar y capacidad de subsistencia). Los tres aumentan su probabilidad de descender cuando hay menos niños, o cuando el peso de éstos en el total de la población disminuye (también el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza debería bajar, por la misma razón). Dada la tendencia secular a la reducción de la natalidad en todos los países de la región, sería dable esperar que por este solo hecho se produjera una reducción en el porcentaje de hogares con NBI.

La consideración de estos factores ayuda a clarificar el estricto significado de la reducción del porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas en el marco de un programa de acciones contra la pobreza, sin negar que tal reducción pueda implicar un mejoramiento real de las condiciones de vida de los hogares.

C. Comparabilidad en el espacio

Como se ha dicho, uno de los criterios básicos para definir los indicadores que forman el índice de NBI es que los puntos de corte de cada indicador se establecen a niveles lo suficientemente críticos (privaciones agudas) como para garantizar que las alternativas de superación de cada una de esas carencias formen parte del dominio de opciones factibles de los hogares del universo analizado.

La aplicación de este criterio, sin embargo, se subordinó en algunos casos al tipo de necesidad, partiendo del supuesto de que la satisfacción en un cierto grado de algunas de las necesidades analizadas constituía un requisito ineludible para que las personas pudieran integrarse a la sociedad, con independencia de la mayor o menor facilidad que brindara la infraestructura local para satisfacer esa necesidad. Tal es el caso de la

asistencia escolar para los niños en edad escolar. Si bien es sabido que factores como la distancia entre el hogar y la escuela, los caminos, los problemas de transporte, el clima, la infraestructura de los establecimientos, su dotación de recursos pedagógicos o de docentes calificados, así como las demandas de trabajo infantil en las tareas agropecuarias, se confabulan para que los niños de algunas áreas rurales encuentren obstáculos para asistir a las escuelas, se consideró que si el niño en edad escolar no va a la escuela se le condena a la exclusión y a la marginación, tanto en el mundo rural como en el urbano, negándole un derecho que es condición necesaria para su incorporación al mercado de trabajo actual y para el ejercicio de la ciudadanía plena. En otras palabras, la no asistencia a la escuela es una carencia crítica en toda la geografía del país, constituyendo, por ello, un dato que incide significativamente en la elaboración e implementación de la política educativa.

Pero, con excepción de la asistencia escolar, respecto al resto de los indicadores se puede afirmar que la decisión de seleccionar los umbrales de satisfacción dentro de un dominio de alternativas accesibles a todos los hogares de un país, si bien tuvo la ventaja de minimizar el riesgo de inclusión de no pobres, también tuvo la desventaja de producir un efecto de «nivelación hacia abajo» que, al acentuar el carácter crítico de cada carencia, sesgó la información hacia la exclusión de pobres urbanos, y por ende llevó a subestimar la pobreza urbana.

La decisión de trabajar con los mismos indicadores en las áreas urbana y rural lleva implícito un supuesto de homogeneidad cultural. Sin duda, el significado que cada persona da a su situación está muy influenciado por las imágenes que predominan en su medio acerca de qué es lo que se entiende por condiciones dignas de vida. Tales significados, a su vez, afectan sus actitudes y comportamientos, sus sentimientos de pertenencia o de marginación de la comunidad

en que vive, su capacidad y disposición de hacer uso del «capital social» que resulta de su participación en ella, y, por último, su respuesta ante las oportunidades que se puedan abrir para salir de la pobreza⁹. Así, en muchos países de la región, los miembros de un hogar urbano que no dispongan de un televisor o de acceso a agua de red experimentarán sentimientos de marginación, mientras que muy probablemente esa situación no provoque los mismos sentimientos en el medio rural.

Consideraciones como las anteriores apuntan a la conveniencia de desarrollar indicadores distintos, o al uso de ponderaciones diversas, para las áreas rural y urbana. Sin embargo, debe tenerse presente que ello conduce a un diseño metodológico más complejo y, por ende, más costoso. Por un lado, porque el ajuste de la definición y validación de indicadores a las realidades de las distintas áreas requiere un trabajo más detallado. Por otro, porque si se acepta la importancia del elemento cultural en la diferenciación rural urbana, y se relativiza por ese medio el significado de las carencias, se hace lógicamente necesario aplicar el mismo criterio (o justificar por qué no se aplica) para diferenciar otras áreas como, por ejemplo, centros urbanos de distinto tamaño, o regiones, como podría ser en el caso del nordeste y el sur de Brasil.

Dados los problemas de costos y las complejidades de diseño que traería aparejada la decisión de considerar los factores subculturales, ésta debería tomarse sólo en aquellos casos en los que la significación de los mismos es muy clara. Como no es fácil encontrar evidencia al respecto, parecería conveniente tomar como *proxy* el nivel de las diferencias en las condiciones de vida entre distintas áreas de un país. De este modo, en los países que presentan características más homogéneas se aplicarían los mismos indicadores, mientras que en aquellos donde las diferencias son muy pronunciadas se buscaría definir indicadores que contemplen el significado que las poblaciones

correspondientes dan al acceso a los mismos servicios. Esta última opción evitaría la «nivelación hacia abajo», reduciendo de ese modo el riesgo de excluir del grupo de los pobladores urbanos con carencias, a los que se sienten y actúan como tales.

D. Oportunidad de la información

La base censal de los mapas pone límites claros a su capacidad para captar cambios en la situación de los potenciales receptores de políticas sociales. Los países que mantienen un sistema anual o semestral de encuestas, y que logran articular esa fuente de información con la de los censos, están en condiciones de monitorear la evolución del número de hogares afectados por carencias críticas y de sus perfiles sociodemográficos. La validez de este monitoreo, que obviamente sólo se aplica en las localidades cubiertas por la representatividad muestral de la encuesta, requiere mantener una mirada permanente sobre los umbrales de dignidad en las condiciones de vida que son aceptados por la mayoría de la sociedad, y contar con los recursos humanos y financieros para ajustar los indicadores cada vez que se detecten cambios significativos en dichos umbrales.

Si bien es posible realizar un monitoreo global durante el período intercensal, en la mayoría de los casos las encuestas de hogares no permitirán actualizar la información a un nivel de desagregación útil para la focalización de las políticas sociales, lo que crea una tensión entre el flujo de información y la dinámica de las demandas de los beneficiarios y los requerimientos de gestión de los programas anti-pobreza¹⁰.

⁹ En un libro reciente sobre los nuevos pobres en la Argentina, Minujin y Kessler hablan sobre el capital social de los hogares en el sentido de los recursos que éstos pueden movilizar a través de las redes de contactos personales, y de cómo ese capital se va «gastando» a medida que los hogares se sumergen en la pobreza. Ver Minujin y Kessler, 1995.

¹⁰ Para una minuciosa discusión de las virtudes y limitaciones de distintos instrumentos de la selección de beneficiarios de programas sociales y de las dificultades que enfrenta cada uno para actualizar la información en las oportunidades requeridas por la gestión de los programas, ver CEPAL, 1994.

E. Adecuación de las variables investigadas

Los indicadores de NBI son seleccionados por su capacidad de representar las carencias críticas que afectan a los hogares de un país. Pero si se reconoce que, por un lado, distintas categorías sociales están afectadas por distintas carencias y, por otro, existen razones prácticas que hacen conveniente seleccionar un número reducido de indicadores, resulta inevitable que el índice que resume la combinación de un conjunto necesariamente limitado de indicadores sea más sensible a la presencia de las carencias que afectan a algunas categorías sociales que a otras.

A manera de ilustración: Se suele objetar que los indicadores que se utilizan corrientemente están sesgados hacia las familias con hijos (hacinamiento, asistencia escolar, capacidad de subsistencia) y no dan la consideración debida a hogares cuyos miembros se encuentran en otras etapas del ciclo de vida familiar; por ejemplo, los hogares donde hay ancianos. El sesgo evidentemente existe. Su dirección depende de las limitaciones de las fuentes de información y, dentro del reducido margen de selección de indicadores que éstas permiten, de las orientaciones prioritarias entre los responsables de la política social.

Desde este último punto de vista, la decisión de seleccionar indicadores que detectan situaciones que afectan primariamente a los menores de edad se basó en la conclusión, apoyada por los resultados de numerosos estudios, de que es justamente en las familias con niños donde se da la mayor frecuencia de hogares pobres, que la proporción de niños pobres es mayor que la proporción de pobres en cualquier otro grupo de edad y que, además, es en los hogares donde predomina este grupo etario donde conviene focalizar las políticas, a los efectos de quebrar los anillos de reproducción de la pobreza, acción que, a su vez, se presenta como la forma más eficaz de atacar el problema de la pobreza a mediano y largo plazo.

F. Conclusión

El mapa de necesidades básicas insatisfechas es un instrumento sumamente útil para el diseño e implementación de políticas sociales y, en particular, para la racionalización de la lucha contra la pobreza. Su eficiencia es muy alta, si se toma en cuenta la simplicidad relativa de su administración y el bajo costo que implica aprovechar los resultados de una operación que cuenta con financiación propia, que los estados realizan en forma regular y que cubre en forma simultánea la totalidad de la población. Sus resultados permiten la detección de asentamientos humanos de tamaño muy reducido con altos niveles de concentración de hogares con necesidades básicas insatisfechas, examinar las carencias críticas específicas que los afectan, y analizar sus perfiles sociodemográficos.

Las limitaciones de este recurso operativo son claras. La confiabilidad y precisión de los datos censales están lejos de alcanzar el nivel que se podría obtener a través de un instrumento específicamente diseñado para investigar carencias críticas. La nueva pobreza no es captada, y se subestima la urbana cuando se utilizan los mismos indicadores de umbrales de satisfacción para todo el territorio nacional. El monitoreo de la evolución del número de hogares con NBI debe atender a los cambios en los estándares generales de vida, controlando permanentemente que los indicadores, o sus ponderaciones, se ajusten a dichos cambios. La comparación espacial requiere tomar en cuenta los patrones culturales que en distintos contextos geográficos orientan la evaluación que hace la población sobre sus propios niveles de vida.

La decisión de elaborar y aplicar los diseños metodológicos que permitirían salvar algunas de estas limitaciones deberá evaluarse, en cada caso, contrastando los costos adicionales que demandaría tal operación con los beneficios adicionales en relación con el logro de las metas que justificaron la construcción de los mapas.

III. INDICADORES CENSALES DE SATISFACCIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS¹¹

En esta sección se hará un análisis detallado del proceso de construcción de cada uno de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas utilizados en la elaboración del mapa de la distribución de los hogares con necesidades básicas insatisfechas en el Uruguay.

A. Calidad del agua que se utiliza para beber y cocinar

El acceso permanente a fuentes de agua que garanticen un mínimo de condiciones sanitarias constituye, sin duda, una necesidad básica para todos los hogares, con independencia de su localización geográfica. Inversamente, su carencia representa para las personas y sus familias una privación crítica que afecta la higiene, la salud y el bienestar de cada uno de sus integrantes. La evaluación del grado de privación de cada hogar en esta materia hace necesario analizar dos aspectos: origen del agua y forma en que el hogar se abastece de la misma.

1. *Origen del agua*

Tanto el censo de 1985 como la encuesta nacional de hogares investigan el origen del agua que los hogares utilizan para beber y cocinar, información que resulta un buen *proxy* de la calidad sanitaria del agua en la fuente. Las fuentes que investiga el censo son: red pública o privada, pozo surgente (que permite acceder a agua de napas profundas, en general no contaminadas), aljibe o cachimba (recolectores de agua de lluvia) y cursos naturales de agua como arroyos, ríos, etc. Este ordenamiento responde gruesamente a un continuo de calidad del agua en la fuente. Así, el agua de red está sometida a controles periódicos y a procesamientos especiales de depuración, y existe una garantía pública sobre su potabilidad, lo que no es el caso de otras fuentes. En áreas urbanas relativamente

grandes y con asentamientos estabilizados, el agua de red constituye para la mayoría de los hogares una aspiración incorporada al dominio de sus opciones factibles. No así en centros urbanos pequeños o de formación reciente, en asentamientos precarios, o en áreas rurales. En estos casos, lo factible es la construcción de un pozo en las cercanías de la vivienda, de profundidad suficiente como para alcanzar las napas que transportan agua no contaminada, esto es, no expuestas a la posibilidad de contaminación por filtraciones de sistemas de evacuación de excretas, de deposiciones humanas o animales, o de desechos químicos en la superficie del suelo. Tal peligro es mayor donde mayor es la densidad poblacional y, por lo tanto, se relaciona con la localización geográfica de los hogares.

Además de la profundidad de la napa, la calidad del agua también está afectada por la naturaleza de los materiales y la forma de construcción del pozo. La multiplicidad de combinaciones en que se presentan estos factores hace que su grado de adecuación a estándares sanitarios nacionales sea muy variable y que, por lo tanto, resulte difícil adjudicar a la categoría de «pozo surgente» que investiga el censo un significado único en lo que respecta a la calidad del agua de ese origen.

En cuanto a las aguas de otras procedencias: acequias de riego, reservorios naturales, lluvia recogida en aljibes o cachimbas, o de arroyos, ríos, etc., se puede afirmar que manteniendo constante la localización geográfica, su calidad sanitaria es inferior a la de las aguas de pozo surgente.

En la elaboración del índice de satisfacción de necesidades básicas que sirvió de base al Mapa de la pobreza de Argentina, el Instituto

¹¹ Esta sección es una versión revisada y resumida de un artículo de mi autoría incorporado como capítulo II del libro *Pobreza y necesidades básicas en el Uruguay: indicadores y resultados preliminares*, de la Dirección General de Estadística y Censos del Uruguay y la Oficina de CEPAL en Montevideo, publicado por Editorial ARCA en abril de 1989, en Montevideo, Uruguay.

Nacional de Estadística y Censo (INDEC) no tomó en consideración los datos sobre origen del agua utilizada para beber y cocinar, debido a que se presumió que en áreas rurales o semi-rurales el acceso a agua de red no entraba dentro del dominio de las opciones factibles a los hogares y, por lo tanto, su carencia estaría más determinada por las condiciones contextuales que por los ingresos de los hogares ¹². Si bien esta afirmación no admite dudas en el caso de agua de red, los hogares en áreas no urbanas o de urbanización incipiente, tienen ante sí la alternativa de elegir entre agua de pozo y agua de otras fuentes (aljibe, cachimba, acequias de riego, reservorios naturales, etc.). Aun en el medio rural, la falta de agua potable constituye una privación remediable si se tienen los recursos para hacer un pozo de profundidad suficiente.

Los datos de la Encuesta de hogares del Uruguay permiten examinar en qué medida

las distintas categorías de origen del agua en las viviendas se vinculan a distintos niveles de insuficiencia de ingreso de los hogares. Esta última variable fue dicotomizada según la línea de pobreza para 1984, y la primera, agrupando agua de red y pozo, por un lado, y agua de otras fuentes, por otro. Tanto para Montevideo como para el interior urbano, la relación resultó altamente significativa (ver diagrama 1).

De la lectura de la tabulación cruzada (ver cuadro 2) se desprende que, mientras dos de cada tres hogares sin agua de red o de pozo mostraban ingresos insuficientes para cubrir necesidades mínimas, sólo uno de cada cuatro de los que sí tenían acceso a agua de ese origen se encontraba en la misma situación. Como se observa en el cuadro, la relación entre las dos variables es aun un poco más acentuada en el interior urbano.

Cuadro 2

ORIGEN DEL AGUA PARA BEBER Y COCINAR Y CONDICION DE POBREZA ¹³
MONTEVIDEO E INTERIOR URBANO, SEGUNDO SEMESTRE DE 1984
(Porcentaje sobre total de hogares urbanos)

	Montevideo		Interior urbano	
	Agua de red o pozo	Otro origen	Agua de red o pozo	Otro origen
Pobres	22,8	68,6	46,7	84,4
No pobres	77,2	31,4	53,3	15,6
	100,0 (4 516)	100,0 (210)	100,0 (4 278)	100,0 (494)

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta de hogares de la DGE y C, segundo semestre de 1984

2. Abastecimiento del agua

Pese a la existencia de una fuerte vinculación entre origen del agua que utilizan los hogares para beber y cocinar y su ingreso per cápita, el examen de datos adicionales nos

lleva a plantear que la calidad del agua en el momento que es utilizada por los miembros del hogar depende tanto del origen de la misma como de la forma en que llega y se mantiene

¹² Ver INDEC, 1984

¹³ Dicotomizada según línea de pobreza para el segundo semestre de 1984.

en el hogar. Los datos adicionales mencionados se refieren a una publicación de la DGEyC sobre la mortalidad infantil en el Uruguay¹⁴ que utiliza datos del Censo de 1975. El análisis que hace dicho documento de la relación entre la mortalidad infantil y el origen y el abastecimiento de agua, se basa en el hecho comprobado de que la calidad de la misma tiene alta incidencia en la aparición de enfermedades infecto-contagiosas y especialmente en la diarrea infantil, una de las causas principales de muerte de niños menores de un año. El estudio de la DGEyC/CELADE muestra que cuando se desagrega el origen del agua según la forma en que ésta llega finalmente a los miembros del hogar, aquellos hogares que acceden a agua de red, pero que no tienen cañería dentro de la vivienda, exhiben tasas de mortalidad infantil que duplican aquellas de los hogares con agua del mismo origen que sí tienen cañería dentro de la vivienda (ver cuadro 3), y son mayores aún que las que exhiben los hogares que se abastecen de agua de pozo o de otras fuentes. Estos datos tienden a corroborar que las formas de abastecimiento de agua afectan las condiciones sanitarias del hogar y, en particular, la salud de los niños.

Desafortunadamente, el documento a que hacemos referencia no presenta información desagregada sobre la forma en que el hogar se abastece de agua cuando su origen no es de red. Pero, de todos modos, queda claro que la manera en que el agua llega al hogar puede alterar de manera significativa su calidad de origen. Por un lado, porque la distancia a la fuente de agua incide en el tiempo y el esfuerzo para obtenerla y, consecuentemente, en su uso, haciendo más o menos difícil el mantenimiento de niveles mínimos de higiene, y afectando el grado de exposición al riesgo de contaminación. Por otro lado, la calidad de los recipientes que se utilizan para su transporte y almacenamiento, las características ambientales del lugar donde queda almacenada, así como el tiempo que queda

allí depositada, también influyen en la bondad final del producto.

Inversamente, el acceso al agua dentro de la vivienda implica no sólo un elemento indiscutible de comodidad e higiene, sino también una importante condición sanitaria, en la medida que dicha facilidad está corrientemente unida a la disponibilidad de aguas de arrastre para las excretas.

El reconocimiento de la importancia de todos estos factores conduce a otorgar prioridad a la información referida al abastecimiento más que al origen del agua, dada su pertinencia como indicador de la potabilidad del agua en el momento de ser consumida por los miembros del hogar.

Si bien el Censo de población y vivienda de 1985 investiga el abastecimiento de agua a la vivienda, el tema no está incluido en el cuestionario de la Encuesta nacional de hogares. Ello nos inhibe de poner a prueba la validez de la variable como indicador de las situaciones de privación crítica que se asocian a ingresos por debajo de la línea de pobreza. De todos modos, dada su vinculación con la mortalidad infantil, tomando en cuenta los argumentos expuestos con anterioridad y atendiendo al espíritu general de establecer el carácter crítico de la privación considerada, decidimos elaborar un indicador de privación en cuanto a la calidad del agua para beber o cocinar que incluya todos los hogares en las categorías siguientes:

- a) con abastecimiento por cañería fuera del terreno y hasta 100 metros de la vivienda;
- b) con abastecimiento por cañería a más de 100 metros de la vivienda, fuera o dentro del propio terreno;

¹⁴ Ver DGE y C/CELADE, 1987.

Cuadro 3

**URUGUAY: TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL POR LUGAR DE RESIDENCIA,
SEGUN ORIGEN DEL AGUA. 1961-1971
(Tasas por mil según el Censo de 1975)**

Lugar de residencia	Origen del agua			
	Red pública			Aljibe, cachimba u otro
	Cañería dentro de la vivienda	Cañería fuera de la vivienda	Pozo surgente	
Total país	37,3	69,1	52,0	58,9
Montevideo (capital)	35,7	65,8	55,0	64,8
Total urbano (sin capital)	39,6	70,7	59,0	61,2
Capitales departamentales	39,8	73,5	71,6	69,0
Otras ciudades	39,7	63,7	61,3	58,0
Resto urbano	38,5	70,6	50,6	55,8
Otras ciudades más resto urbano	39,3	67,0	54,4	56,6
Rural	39,9	63,2	45,0	56,4

Fuente: DGE y CELADE, cuadro 22.

- c) con abastecimiento por cañería en el terreno hasta 100 metros de la vivienda y origen del agua clasificado como «otro», y
- d) sin abastecimiento por cañería y origen del agua clasificado como «otro» (aguatero, río, arroyo, etc.).

Como se observa, hemos excluido del indicador de privación crítica los hogares que tienen cañería dentro de la vivienda, con independencia del origen del agua, y a los que se proveen de agua de pozo o de aljibe o cachimba a menos de 100 metros de la vivienda, aun si no tienen cañería. Estamos conscientes de que, especialmente en áreas con alta densidad de población, esta situación implica riesgos muy importantes para la salud de los miembros de estos hogares, pero preferimos excluirlos manteniéndolos dentro del espíritu «conservador» que orienta la construcción del índice, dado que, en caso contrario, el indicador hubiera podido prestarse al registro de situaciones heterogéneas en cuanto a su relación con pobreza, en los ámbitos rural y urbano.

B. Adecuación de la infraestructura sanitaria de la vivienda

Las características de las instalaciones sanitarias del hogar para la higiene personal, la deposición de excretas, y su procesamiento y eliminación, son determinantes significativos de las condiciones de vida de sus miembros. Las instalaciones sanitarias comprenden los servicios sanitarios (lugares con construcciones destinadas a la higiene personal y a la deposición de excretas) y los sistemas o construcciones diseñados para la evacuación y procesamiento de las excretas.

1. Servicios sanitarios

Los servicios sanitarios de las viviendas satisfacen necesidades de higiene personal, permiten aliviar las tensiones físicas que provoca la retención de desechos corporales, y evitan las molestias ocasionadas por las emanaciones que éstos producen. La definición de estas necesidades y la forma de satisfacerlas se han ido modificando a través del tiempo, redefiniéndose paralelamente las características requeridas de los servicios sanitarios.

Una forma de identificar los rasgos de los servicios sanitarios adecuados para la satisfacción de las necesidades mencionadas, es a través del examen de los requerimientos de patrones culturales que definen el uso de esos servicios. En primer lugar, las salas de baño se conciben por lo general como espacios destinados a satisfacer las necesidades de eliminación de desechos corporales, de higiene y de acicalamiento personal. La facilidad de su acceso en el momento deseado es un signo de comodidad y bienestar para los miembros del hogar, por cuanto condiciona -aunque sólo parcialmente- la satisfacción de estas necesidades. Como dicha facilidad es inversamente proporcional al número de personas que tienen acceso a una misma sala de baño, un indicador sencillo de satisfacción estaría dado por su densidad de uso, tal como se expresa en el cociente entre el número de personas y el número de baños de una vivienda. Dado que el censo no investigó el número de cuartos de baño de cada vivienda, no resulta posible elaborar un indicador de ese tipo; sólo se puede identificar la situación muy crítica de los hogares que no disponen de servicio sanitario alguno.

En segundo lugar, los patrones culturales que norman las conductas relacionadas con la higiene personal y la eliminación de desechos corporales, ubican tales comportamientos en el ámbito privado; la vigencia de estos patrones se refleja en una tendencia general a ocultar o disimular el ejercicio de esas funciones ante personas que no pertenezcan al círculo de familiares más íntimo. La satisfacción de esta necesidad psicosocial de intimidad y privacidad en cuanto a la higiene y a las deposiciones, se torna más difícil cuando se comparten las instalaciones sanitarias con otros hogares. A ello se agrega que en esos casos resulta difícil para cada uno de los hogares que lo comparten controlar que el mantenimiento de las condiciones higiénicas del servicio sanitario se ajuste a sus propios hábitos de higiene. Desde este punto de vista, parece adecuado considerar las situaciones de baños compartidos

por dos o más hogares como indicador de carencias importantes.

Finalmente, los servicios sanitarios de los hogares deben permitir que las personas no sean afectadas por las emanaciones de las excretas, o por la proliferación de insectos atraídos por éstas, lo que suele ocurrir cuando no existe un sistema de arrastre de agua de las deposiciones. El indicador de privación que nos proporciona el censo para estos casos es el uso de letrinas.

Señalamos, de este modo, tres dimensiones de las necesidades que conciernen a los servicios sanitarios del hogar cuya satisfacción contribuye de modo variable al bienestar de los miembros del hogar: a) eliminación de desechos personales, higiene y acicalamiento; b) privacidad, y c) salubridad. Con miras a garantizar el carácter crítico de la privación considerada, optamos por seleccionar para cada dimensión un indicador de situaciones extremas. Así, para la primera dimensión, tomamos solamente los hogares que declaraban no tener servicios sanitarios; esto es, que no disponían en la vivienda o en el terreno que ésta ocupaba de una instalación diseñada para la deposición de excretas. Para la segunda y tercera dimensión consideramos como crítica la situación de hogares que compartían una letrina con otros hogares, donde se combinan insalubridad con falta de privacidad. Aun en el medio rural, estas condiciones de vida pueden ser mejoradas fácilmente con un mínimo de inversión, mediante la construcción de una letrina.

El conjunto de hogares que no tienen servicios sanitarios en la vivienda constituye una categoría extrema de privación en esta área. En 1985, Uruguay presentaba un 3.8% de los hogares en estas condiciones, concentrados en el área rural, donde la proporción alcanzaba al 13.5%, mientras que en el sector urbano sólo se registraba un 2.5%. El significado de estas cifras puede relativizarse, comparándolas con las que se desprenden de la investigación

del INDEC sobre la pobreza en la Argentina, según la cual el 4.9% del total de los hogares se registraban bajo esas condiciones en 1980, alcanzando en el área rural al 18.1%^{15 16}.

Volviendo al Uruguay, y de acuerdo a los datos del 1985, cuando se adicionan los hogares que comparten letrina a todos aquellos que no tienen servicios sanitarios, el porcentaje de los que presentan privaciones críticas aumenta al 7.2%, siendo de un 5.5% en las áreas urbanas, y de un 16.1% en las rurales.

2. Evacuación de excretas

Con respecto a las construcciones o conexiones destinadas a la evacuación de excretas, se ha considerado como privación crítica la falta de conexión a la red cloacal, a una fosa séptica o a un pozo negro; es decir, a la situación de los hogares que no cuentan con un sistema específicamente diseñado para eliminar o procesar las deposiciones de sus miembros. Tales circunstancias señalan carencias evidentes de comodidad e higiene, además de no satisfacer requerimientos básicos de salud dado el riesgo permanente de contaminación del subsuelo. «Las consecuencias

son más graves cuando los afluentes llegan a correr por la superficie, cuando coexisten con pozos o aljibes para la provisión de aguas y cuando, por deficiencias en las instalaciones, permiten el contagio a través de vectores»¹⁷.

El trabajo sobre mortalidad infantil de la DGEyC/CELADE arroja alguna evidencia en apoyo de esta afirmación. Como se observa en el cuadro 4, tanto en los sectores urbanos como en los rurales la mortalidad infantil es mayor entre los hogares que no disponen de sistema de evacuación de ningún tipo que en el resto de los hogares.

Es interesante observar también que, tanto en el caso de los hogares que utilizan fosas sépticas o pozos negros, como en los que sólo acceden a «otras» formas de deposición de excretas, la mortalidad infantil es mayor en los centros urbanos que en los rurales. Esta

¹⁵ Nuevamente se deben tener en cuenta aquí las diferencias mencionadas entre ambos países en cuanto a la definición de lo rural.

¹⁶ En el trabajo del INDEC, en cuanto a las condiciones sanitarias del hogar, sólo se tomó como indicador de privación crítica la falta de retrete.

¹⁷ Ver CEPAL, 1985, p5.

Cuadro 4

**URUGUAY: TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL DEL PERIODO 1961-1971
POR LUGAR DE RESIDENCIA, SEGUN EVACUACION DEL SERVICIO SANITARIO
(Tasas por mil según el Censo de 1975)**

Lugar de residencia	Evacuación del servicio sanitario		
	Red pública	Fosa séptica y pozo negro	Otro (hueco en el suelo, etc.) y sin servicio
Total país	35,0	52,0	70,4
Montevideo (capital)	34,5	49,1	71,8
Total urbano (sin capital)	35,8	55,5	79,0
Capitales departamentales	35,7	62,0	83,9
Otras ciudades	35,2	51,7	70,8
Resto urbano	41,3	50,1	76,5
Otras ciudades más resto urbano	36,4	50,9	74,2
Rural	42,5 (a)	45,5	61,5

Fuente: DGE y CELADE, 1987, cuadro 22.

(a) Este valor es representativo en su casi totalidad de la zona rural del departamento de Montevideo.

constatación es congruente con dos fenómenos que vale la pena señalar. Primero, que si bien en las localidades más urbanas, donde la conexión con la red cloacal pública entra dentro del dominio de opciones factibles a los hogares, su falta puede interpretarse como una situación de pobreza, éste no es necesariamente el caso en las áreas rurales, en las que no existe infraestructura cloacal. Segundo, la mayor mortalidad infantil urbana puede estar reflejando el problema de la contaminación del subsuelo y, a través de éste, de las aguas utilizadas para beber y cocinar. En efecto, como la posibilidad de contaminación es mayor a medida que aumenta la densidad de hogares sin acceso a la evacuación de excretas por la red cloacal, y disminuye con la distancia entre las fuentes de agua potable y los lugares de deposición, resultaría comprensible que los problemas de contaminación y sus consecuencias sobre la salud se concentren en las áreas más densamente pobladas.

Aun cuando los riesgos para la salud de los moradores de las viviendas que utilizan tanto fosas sépticas como pozos negros son mayores que en el caso de conexión a la red pública, se puede hacer una distinción entre los dos primeros tipos de desagües. La fosa séptica, cuando se construye de acuerdo a las especificaciones técnicas de los gobiernos municipales, es una cámara cerrada de cemento, a la cual dan los desagües y donde se producen fenómenos de decantación y putrefacción. Estas fosas desaguan finalmente por rebalse, a un pozo de absorción. El pozo negro, en cambio, es una excavación cerrada por una losa y cuyas paredes laterales pueden o no estar revestidas de ladrillo u otro material, y a la cual van a dar las materias eliminadas. La fosa séptica es una forma de desagüe que ofrece menores posibilidades de contaminación que el pozo negro y, por lo tanto, mejor calidad sanitaria. A pesar de estas diferencias, no fue posible analizar por separado estas dos formas de desagüe dado que el censo uruguayo de 1985 registró los hogares con fosas sépticas y con pozos negros en una misma categoría, y que el conjunto de la información que

proporciona el censo no permite conocer el grado en que la construcción de estos servicios se ajusta a los estándares definidos por las autoridades sanitarias del país, siendo dable suponer la existencia de una amplia variabilidad en cuanto a la calidad de la construcción según la ubicación territorial de la misma.

De este modo, tanto la debilidad de la información sobre tipos y calidades de los servicios de evacuación de excretas no conectados a la red pública y su falta de desagregación, como las variables consecuencias que sobre la salud de las personas se derivan del uso de esos servicios según su ubicación, nos llevan a concluir que el dato censal sobre pozos negros y fosas sépticas no tiene un significado unívoco en cuanto a la evaluación de las condiciones sanitarias del hogar. Por lo tanto, dada la óptica «conservadora» que hemos asumido y que nos lleva a excluir del NBI los casos dudosos o que se prestan a registros de situaciones heterogéneas, no incluimos los pozos negros y las fosas sépticas como carencias críticas, considerando como tales sólo la situación de aquellos hogares que no están conectados ni a la red pública, ni a una fosa séptica, ni a un pozo negro. En el último censo uruguayo la proporción de viviendas en estas condiciones alcanzó a un 5.3% del total del país, un 3.5% en los sectores urbanos y un 18.3% en el medio rural.

En resumen, el indicador finalmente adoptado para medir el nivel de adecuación de las instalaciones sanitarias de la vivienda define como hogares con necesidades básicas insatisfechas en esta dimensión a los que habitan locales sin servicio sanitario, a los que comparten una letrina con otros hogares y a los que no cuentan con conexión a pozo negro, fosa séptica o red pública, para la evacuación y procesamiento de excretas.

C. Calidad de la vivienda

La vivienda cubre una amplia variedad de necesidades de los miembros de un hogar,

destacándose entre ellas la protección o abrigo contra las inclemencias del tiempo (temperaturas extremas, viento y lluvia) y contra factores ambientales adversos (polvo, insectos, etc.). Además de definir las condiciones generales de vida en el hogar, los déficit en la capacidad que muestran las viviendas para preservar a sus habitantes de la influencia de estos factores pueden tener consecuencias objetivas importantes para su salud y, por ende, afectar sus expectativas de vida. Pero también tienen consecuencias subjetivas no menos importantes, en cuanto a sentimientos de privación relativa y de percepción de marginalidad que surgen al contrastar la propia situación con los estándares vigentes en la sociedad de la cual el hogar forma parte.

A la función mencionada de separación y aislamiento relativo del medio natural se agrega la función de separación y aislamiento relativo del medio social. En la civilización occidental el hogar se define como un ámbito privado de interacción. El marco normativo que regula y orienta el comportamiento de sus miembros suele ser más laxo que el que rige en el mundo externo y, por lo tanto, brinda un contexto adecuado para la exteriorización de sentimientos y descarga de tensiones emocionales, que cumplen funciones muy importantes en los procesos de socialización de los niños, y en los mecanismos que mantienen la estabilidad psíquica de los adultos.

En este sentido, los requerimientos habitacionales también responden a la necesidad del hogar de mantener un mínimo de privacidad con respecto a otros hogares. La importancia que la sociedad otorga a esta función se refleja en la forma en que se valora el hecho de que una vivienda brinde a sus ocupantes un mayor o menor control sobre el grado de exposición pública de las relaciones primarias cotidianas entre los miembros del hogar.

En relación con la dimensión de aislamiento del medio natural, el Censo

de 1985 investigó una serie de variables que pueden servir de base para la construcción de un indicador del grado de satisfacción de la necesidad correspondiente. Se trata de los materiales predominantes en techos, paredes y pisos. Las categorías estudiadas fueron las siguientes:

1. ¿Cuál es el material predominante en las paredes exteriores de la vivienda?

Mampostería: ladrillos, bloques, ticholos, piedras, etc..

Maderas, chapas de zinc, fibrocemento.....

Barro (terron, adobe, fajina)

Lata o material de desecho

Otro:

.....

(Especificar)

2. ¿Cuál es el material predominante en los techos de la vivienda?

Planchada de hormigón, bovedilla, con o sin tejas

Chapas de zinc, fibrocemento, aluminio, cartón

asfáltico, tejas sobre entramado:

con cielorraso

sin cielorraso

Paja

Lata o material de desecho

Otro:

.....

(Especificar)

3. ¿Cuál es el material predominante en los pisos de la vivienda?

Tierra o cascote suelto

Hormigón o alisado de Portland, piedras y ladrillos

Madera, baldosas, parqué, etc.

Otro:

.....

(Especificar)

Se consideró como situación de privación crítica en esta dimensión, la de los hogares que residían en viviendas cuyas paredes o techos eran de lata o material de desecho, o cuyos pisos eran de tierra o cascote suelto.

Aun cuando constatamos que muchas viviendas de hogares de escasos recursos tienen paredes de barro (terron, adobe o fajina), no incluimos esa característica como privación crítica por considerar que ese material puede

operar como un buen aislante de condiciones climáticas y ambientales adversas tal como éstas se dan en el territorio uruguayo. Además, presumimos que en aquellos casos en que las paredes de barro correspondieran a situaciones de pobreza, tal como seguramente ocurre en muchos ranchos en las áreas rurales, ello se reflejará en los materiales precarios utilizados en los pisos y en los techos. En el caso de los ranchos, éstos serán de tierra y paja, respectivamente.

Una consideración similar dio lugar a la exclusión de los techos de paja, aunque aquí se tuvo también en cuenta la constatación de que, si bien la paja es un elemento característico en los techos de las viviendas rurales pobres, también se la encuentra en viviendas de alto valor, lo que probaría que bajo ciertas condiciones de construcción puede resultar un material aislante eficaz. Una forma sencilla de poner a prueba la afirmación anterior, es comparando el material predominante en los pisos de las viviendas con techos de paja, con aquellos que predominan en viviendas con techos de otros materiales relativamente precarios.

Al respecto, se pudo constatar que entre las viviendas con techos de paja, el porcentaje de pisos recubiertos era significativamente mayor que entre las viviendas con techos livianos sin cielorraso y con techos de lata o material de desecho. En el caso del techo de paja encontramos, además, la polarización más marcada en cuanto a la calidad de los pisos de la vivienda.

También se excluyeron del indicador de calidad de la vivienda aquellos datos que se registraron en la categoría de «otros materiales» en pisos, techos y paredes. En todos los casos se trató de una muy baja proporción de las viviendas de Montevideo que, en ninguna de las tres categorías, superó el dos por mil. De todos modos, constatamos que los pocos casos clasificados con pisos de «otros materiales» en Montevideo, difícilmente podrían considerarse como construcciones con carencias críticas, dado

que correspondían a viviendas con paredes de mampostería y techos de planchada de hormigón, el 90% de las cuales registraban pisos recubiertos. Algo similar ocurría con la categoría de «otros», en cuanto a materiales predominantes en las paredes, donde se comprobó que el 77% tenía techo de planchada y pisos recubiertos. Las viviendas cuyos techos se registraron en la categoría de «otros materiales», fueron en Montevideo menos del uno por mil y, por ende, se descartaron..

En lo que concierne a la dimensión de aislamiento del medio social, se construyó un indicador que tomaba en cuenta el número de hogares dentro de una misma vivienda, dando por hecho que cuando se trataba de seis o más hogares y al menos dos de éstos compartían un baño, había una evidente carencia crítica en lo que se refiere a la necesidad de privacidad de cada uno de los hogares cohabitantes. Tales situaciones son las que suelen caracterizar los inquilinatos, que corresponden en la mayoría de los casos a viviendas deshabitadas que han sido ocupadas de hecho, o a ex-residencias privadas, pensiones u hoteles en los que se arriendan habitaciones a hogares. La mayoría de estas últimas viviendas han sufrido un desgaste que las inhabilita para seguir cumpliendo la función para la cual fueron originalmente diseñadas, por lo que resulta rentable dedicarlas a inquilinatos.

El indicador de calidad de la vivienda, con sus dos dimensiones de aislamiento del medio natural y del medio social, quedó finalmente construido de modo que abarcara los hogares que reunían una u otra de las características siguientes:

- i) con paredes de lata o material de desecho;
- ii) con techos de lata o material de desecho;
- iii) con pisos de tierra o cascote suelto, o
- iv) vivienda ocupada por seis o más hogares y donde al menos dos de éstos comparten el baño.

D. Adecuación de la capacidad locativa de la vivienda

La densidad de ocupación de la vivienda se expresa en el número de personas por cuarto. A partir de cierto nivel, que en este trabajo hemos definido como más de dos personas por cuarto, se considera que la vivienda presenta condiciones de hacinamiento¹⁸.

Se entiende por «cuarto» tanto el dormitorio, como cualquier lugar de estar, excluyendo baños, cocina, *hall* y pasillos.

La situación de hacinamiento implica carencias en una serie de dimensiones de la vida familiar, que pueden ser más o menos graves según la edad, el sexo de los miembros del hogar y las relaciones de parentesco entre los mismos.

En su forma más simple -esto es, sin hacer supuestos sobre la composición por sexo, edad y parentesco del hogar-, la sobreocupación de la vivienda lleva implícita una insatisfacción de la necesidad de privacidad e independencia. En cuanto se agrega la convivencia de sexos surgen problemas de promiscuidad. La presencia de niños plantea problemas de la adecuación del hogar como contexto de socialización y, en particular, pone en duda la capacidad del hogar de cumplir el papel socialmente asignado de complementar el entrenamiento escolar. Las condiciones de hacinamiento, incluso en los casos en que éstas van acompañadas de satisfacción respecto a la calidad de la vivienda y de las condiciones sanitarias, tienen importantes repercusiones en relación con el fracaso educativo, porque la falta de espacio dificulta la realización de tareas escolares o la concentración en juegos de tipo educativo que constituyen una parte tan importante en el aprestamiento escolar.

En situaciones de prolongado estancamiento económico, como la sufrida por Uruguay en las últimas décadas, en las que se presentan bloqueos importantes para la

incorporación de las nuevas generaciones al mercado de trabajo al mismo tiempo que se reduce la capacidad de consumo de los ingresos individuales, aumenta la frecuencia de parejas jóvenes que, imposibilitadas de arrendar una vivienda, residen con los padres de alguno de los cónyuges a la espera de una mejora en la situación que posibilite el acceso a la vivienda independiente. También se observa un crecimiento del número de adultos jóvenes solteros que, habiendo logrado una vivienda independiente, ven reducida la capacidad locativa de la misma a medida que aumenta el número de hijos, y no disponen de recursos para cambiar de vivienda o para ampliar la que tienen.

Todas estas situaciones afectan los niveles de satisfacción de las necesidades esenciales de privacidad e intimidad de la pareja y de los otros miembros del hogar, llevándolos en algunos casos por debajo del mínimo indispensable para mantener un adecuado equilibrio psíquico.

Para determinar cuál es el número de personas por cuarto que define dentro de los estándares uruguayos un problema de hacinamiento, tuvimos en cuenta las formas de ocupación de la vivienda en Montevideo y en las ciudades del interior del país. Después de varios ensayos, en los cuales partimos con las recomendaciones internacionales antes citadas y tuvimos en cuenta la definición que se utiliza en la publicación «La pobreza en la Argentina», encontramos que para Uruguay parecía conveniente fijar la relación en «más de dos personas por cuarto». Ello implica que un hogar formado por un matrimonio con un hijo que habita un local de un solo ambiente será considerado con privación crítica en esta dimensión. Lo mismo ocurriría con un hogar

¹⁸ En los "Indicadores Estadísticos de las condiciones de habitación y definición y medición internacional del nivel de vida. Guía provisional", Naciones Unidas (62.XVII.7 y 61.IV.7), la Comisión de Estadística y el Grupo Mixto de Estadísticas para los Programas Sociales establecieron como sobreocupadas las viviendas con tres o más personas por cuarto.

de cinco o más personas en dos ambientes, de siete o más en tres, y así sucesivamente. Si bien la consideración simultánea de edad, sexo y relación de parentesco hubiera permitido refinar el indicador acercándolo al contenido conceptual de la necesidad investigada, la complejidad del procedimiento llevó a descartarlo.

El comportamiento del indicador de hacinamiento fue analizado a través de los datos de la Encuesta de hogares del segundo semestre de 1984, en Montevideo y centros urbanos del interior. Los resultados mostraron que, en Montevideo, el 85% de los hogares con problemas de hacinamiento declaraban ingresos por debajo de la línea de pobreza, mientras que en los no hacinados sólo se registraba un 21% de pobres. En las ciudades del interior, donde la incidencia de la pobreza es mayor, más del 95% de los hogares hacinados se encontraban por debajo de la línea de pobreza, mientras que la misma situación afectaba al 46% de los no hacinados.

La condición de hacinamiento puede, en algunos casos, operar para el hogar como una opción alternativa a la de mudarse a zonas con una peor infraestructura de servicios, o de peor calidad de vivienda, pero en las cuales podría ser satisfecha la necesidad de espacio. Tales opciones son más frecuentes en localidades urbanas densamente pobladas en las que existe una diversidad de alternativas para un *trade-off* entre capacidad locativa y calidad de la infraestructura de la vivienda; el efecto agregado de la existencia de tales alternativas será el de reducir la relación entre hacinamiento y otras carencias críticas de la vivienda.

E. Adecuación del acceso a servicios educativos

En sociedades crecientemente articuladas en torno a la tecnología y el conocimiento científico, las deficiencias en la preparación educacional de las nuevas generaciones tienen un impacto decisivo en sus expectativas de

vida. Tales deficiencias son frecuentes en los hogares pobres, producto en gran parte de su débil capacidad socializadora en contenidos que se corresponden o complementan con aquellos que imparte la escuela. Al no existir un continuo hogar-escuela, los niños se enfrentan con barreras que implican costos elevados para el aprendizaje y que, en muchos casos, se traducen en deserción o rezago escolar.

En una sociedad como la uruguaya, de antigua política educativa, en la que a partir de 1972 el cuerpo legislativo propuso extender a nueve grados o años el ciclo de educación obligatoria y cuyos mercados de trabajo son altamente organizados, formalizados y de rígida relación nivel educativo/nivel de puesto de trabajo, el cumplimiento de la totalidad del ciclo de educación primaria pasa a ser percibido como un requisito indispensable que los hogares de los distintos estratos sociales tratan de que sus hijos cumplan para no caer en la marginalidad¹⁹.

En tales circunstancias, el abandono de la escuela primaria se constituye más y más en el eslabón central de los mecanismos que reproducen y perpetúan las situaciones de pobreza, por lo que el logro de al menos una escolaridad primaria completa se convierte en una condición mínima necesaria -aunque no suficiente- para garantizar la integración del individuo a la sociedad.

A los efectos de elaborar una medida de las carencias en cuanto al acceso a los servicios educacionales, se consideró que un hogar presenta una privación crítica en esta dimensión cuando incluye una o más personas de entre 6 y 15 años que no habían terminado y que no asistían a la escuela primaria, o una persona de entre 7 y 15 años que nunca había asistido²⁰.

¹⁹ Ver CEPAL, Oficina de Montevideo, 1987.

²⁰ Se tomó 7 años de edad como límite inferior para los que nunca habían asistido, por cuanto muchas escuelas sólo admiten niños que hayan cumplido 6 años antes de mayo del año escolar.

Las tabulaciones publicadas del Censo de población y vivienda de 1985 no dejan apreciar el volumen de la población que presentaba esas características. Sin embargo, los datos sobre asistencia escolar nos permiten aproximarnos a la magnitud del fenómeno. Se observa que sólo un 1.7% de los niños de entre 6 y 11 años no asistían a la escuela habiendo asistido, y que el 6 por mil de los niños de entre 7 y 11 años nunca habían asistido. Estas cifras indican que la población tiene fuertemente asumida la importancia de la educación y realiza los esfuerzos necesarios para enviar los niños a la escuela, lo que hace más notable la marginalidad de aquellos hogares que tienen niños en edad escolar que no están asistiendo a establecimientos educacionales.

El ciclo de educación primaria normal (sin repeticiones) se cumple entre los 6 ó 7 años y los 11 ó 12 años, dependiendo las edades de entrada y salida del mes de nacimiento. El límite de 15 años se tomó considerando que los que no hubieran completado la enseñanza primaria a esa edad mostraban un déficit difícilmente recuperable.

Se podría argüir que una proporción importante de los niños en edad escolar que nunca asistieron a la escuela, o que no asistiendo en el momento del censo no hubieran completado tampoco el ciclo primario, son niños con algún tipo de discapacidad. Si bien no podemos someter este argumento a prueba empírica, consideramos que incluso en el caso de los discapacitados el país provee oportunidades para su educación en instituciones especializadas, y por lo tanto la falta de acceso a las mismas muestra carencias propias de situaciones de pobreza. Por otra parte, nuestro análisis de los datos de la Encuesta de hogares del segundo semestre de 1984 nos permitió constatar una estrecha relación entre el ingreso per cápita de los hogares y la presencia de niños en edad escolar que no asistían a la escuela. En efecto, en Montevideo, el 78% de estos últimos hogares se ubicaban por debajo de la línea de pobreza,

frente al 24% de los hogares que no tenían niños no asistiendo a la escuela. En las ciudades del interior, los porcentajes correspondientes eran de 87.5% y 50%, respectivamente.

F. Capacidad de subsistencia de los hogares

Se buscó identificar los hogares con una baja capacidad potencial de obtener ingresos para la subsistencia adecuada de todos sus miembros. Se supuso que esta situación caracterizaba a los hogares con una alta proporción de no activos y no perceptores (jubilados, rentistas o pensionistas), y con jefes con un nivel de educación lo suficientemente bajo como para constituir una clara desventaja en cuanto a sus posibilidades de competir en el mercado ocupacional. La lógica que subyace tras la construcción de este indicador parte del hecho de que las personas de bajo nivel educacional enfrentan una creciente restricción de oportunidades ocupacionales. Tal restricción se acentúa a medida que aumenta el número de personas a su cargo. Ello es así porque, por un lado, la movilidad geográfica que permitiría acercarse a los lugares del mercado con trabajos más abundantes o mejor remunerados tiene un mayor costo material y no material cuanto mayor es el tamaño de la familia. Por otro, porque este hecho también disminuye el margen de maniobra para acceder a programas de capacitación, con lo cual se ven crecientemente afectadas sus posibilidades de percepción de ingresos, tanto actuales como futuras.

Una primera precisión que fue necesario introducir, fue la de condicionar el requisito de educación a la edad del jefe. El análisis de los datos de la Encuesta de hogares nos permitió observar que en los jefes menores de 45 años el no haber finalizado el ciclo de educación primaria estaba fuertemente ligado a ingresos personales por debajo de la línea de pobreza, pero que entre los mayores de esa edad, el número de años de educación necesario para rebasar la línea de pobreza descendía

abruptamente. Esta diferencia se vincula con derechos y privilegios adquiridos por la antigüedad en los puestos de trabajo, pero también con los cambios ocurridos en los criterios de reclutamiento del mercado laboral. Una buena parte de los mayores de 45 años se han incorporado al mercado cuando el hecho de saber leer y escribir era una condición suficiente para ser considerado candidato potencial en el sector público y en una amplia variedad de actividades privadas. Una vez insertados en la estructura ocupacional, la acumulación de experiencia y la adquisición de derechos en un mercado fuertemente sindicalizado, les permitieron obtener y mantener un nivel de ingresos alto respecto a personas de generaciones posteriores con niveles de educación similares.

Estas consideraciones nos llevaron a definir distintos niveles de educación para ambos grupos de edad, con miras a homogeneizar sus ventajas relativas en el mercado. Por las razones ya mencionadas en los comentarios al indicador anterior, en el grupo más joven se estableció un mínimo de cinco años de educación primaria. Entre los mayores de 45 años, en cambio, se establecieron sólo dos años de educación formal. Para ello, se tomó en cuenta el hecho de que en las áreas rurales durante mucho tiempo hubo escuelas que completaban el ciclo primario con sólo tres años.

Esto se refleja en los datos preliminares del Censo de población y vivienda de 1985, donde vemos que en las áreas rurales un alto porcentaje de los jefes mayores de 45 años con tres años de educación formal declaran haber completado el ciclo primario (por ejemplo, en la parte rural del departamento de Soriano, un 50% de las personas mayores de 45 años que alcanzaron 3º. y 4º. grado de educación primaria declararon en el Censo de 1985 haber completado ese ciclo. Entre las personas de 16 a 44 años, el porcentaje correspondiente fue de 1.7%).

La definición del índice requirió resolver otros problemas. En primer lugar, nos preguntamos si debíamos considerar en el

denominador sólo a los jefes ocupados, incluyendo a las personas empleadas que no hubieran trabajado durante el período de referencia, o si debíamos agregar también a los perceptores no ocupados (jubilados, pensionistas o rentistas). Nos inclinamos por esta última opción, dado que el no hacerlo hubiera discriminado en contra de los hogares con jefes de mayor edad y, por otra parte, no se atendería al hecho de que la capacidad de subsistencia de un hogar se vincula más con la calidad de perceptor de ingresos del jefe que con su calidad de ocupado.

En segundo lugar, nos encontramos con una pequeña proporción de hogares rurales con jefatura femenina, y en los que no figuraba ningún perceptor. Posiblemente, ello señala la existencia de transferencias de ingresos en áreas donde los hombres viven parte de la semana o por períodos más largos alejados de sus familias, en las casas colectivas de las estancias. También tuvimos en cuenta las conclusiones de varios estudios, que coinciden en señalar una sistemática subestimación de la actividad económica femenina y de las jubiladas y pensionistas en las áreas rurales, en favor de la categoría «ama de casa». En base a estos antecedentes, optamos por garantizar el carácter crítico del indicador, y consideramos al jefe de hogar como si formara parte de la categoría de ocupados o perceptores, con lo que disminuimos las probabilidades de que el hogar pudiera ser definido como experimentando necesidades básicas insatisfechas en esta dimensión, cuando no lo estaba. Con el mismo espíritu, se registraron todos los «ignorados» en condición de actividad, como ocupados o perceptores.

Un tercer problema que enfrentamos fue el de incluir o no a los trabajadores familiares no remunerados (TFNR), dentro del conjunto de los ocupados y perceptores. Nos inclinamos por incluirlos, atendiendo al hecho de su contribución al ingreso total del hogar a través del aporte de su trabajo a la unidad productiva familiar. Tales unidades tienen particular significación en el sector agropecuario.

En síntesis, el indicador seleccionado para esta dimensión clasifica como hogares con carencias críticas a aquellos con jefes de 44 años y menos con primaria incompleta, o de

45 años y más con 0 a 2 años de educación formal, en hogares con más de 3 personas por ocupados más perceptores.

Bibliografía

- Botvinik J. (1990), «Pobreza y necesidades básicas», PNUD, Caracas, junio.
- Bustelo E.S. y A. Minujin (1994), «La política social en los tiempos del cólera», en *Las políticas sociales en el Cono Sur*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo, Uruguay.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)(1995), «Focalización y pobreza», *Cuadernos de la CEPAL*, N°71, Santiago de Chile, mayo de 1995
- ————— (1994a), «Experiencias recientes de selección de beneficiarios en Costa Rica: una evaluación del SISBEN»(LC/R.1476), Santiago de Chile, diciembre.
- ————— (1994b), *Panorama Social de América Latina*, 1994, Santiago de Chile, noviembre de 1994, cuadro 51, p. 203 y ss.
- ————— (1985), «Vivienda y ambiente urbano en el Uruguay» (LC/G.1342/Add.1), mayo.
- —————, Oficina de Montevideo (1987), *La reproducción biológica y social de los hogares de Montevideo*, Montevideo, Uruguay.
- —————, Oficina de Montevideo (1990), *Los pasivos en el Uruguay: sus características sociales*, Montevideo, Uruguay.
- Dirección General de Estadística y Censos/ Centro Latinoamericano de Demografía (DGEyC/ CELADE) (1987), *Uruguay: mortalidad infantil según variables socioeconómicas y geográficas*, Montevideo, Uruguay, marzo.
- Dirección General de Estadística y Censos del Uruguay/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (DGEyC/ CEPAL)(1989), *Pobreza y necesidades básicas en el Uruguay*, Ed. ARCA, Montevideo, Uruguay.
- INDEC (1984), «La pobreza en la Argentina», Buenos Aires, Argentina.
- Kaztman R. y P. Gerstenfeld (1990), «Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social», *Revista de la CEPAL*, N° 41.
- Minujin, A. y G. Kessler (1995), *La nueva pobreza en la Argentina*, Editorial Planeta, Argentina.
- Ortega E. y E. Tironi (1988), «La pobreza en Chile», Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago de Chile.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)(1990), «Desarrollo sin pobreza», III Conferencia Regional sobre Pobreza en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Uruguay, Presidencia de la República, Programa de Inversión Social (1994), «Evolución de la pobreza en el Uruguay», tomo 10, Montevideo

DIAGRAMA I
RELACION ENTRE NECESIDADES BASICAS, DIMENSIONES PARA SU MEDICION,
INDICADORES SELECCIONADOS DE INSATISFACCION Y ASOCIACION DE LOS INDICADORES
CON INGRESO PER CAPITA DE LOS HOGARES

Necesidad básica	Dimensiones	Indicadores de privación crítica hogares con alguna de las siguientes privaciones	Chi cuadrado con ingreso per cápita de los hogares	
			(N° 4726) Montevideo	(a) (b) (N° 4772) Interior urbano
1. Alojamiento y equipamiento doméstico mínimo adecuado para el hogar	<ul style="list-style-type: none"> - Tipo de vivienda - Hacinamiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Hogares residiendo en viviendas del tipo inquilinato, rancho u otros, viviendas de otro tipo cuyas paredes son de lata o material de desecho. - Más de dos personas por habitación (incluye todas las habitaciones con excepción de la cocina, baños y pasillos) 	107,46	45,98
2. Infraestructura que garantice estándares sanitarios mínimos	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilidad de agua potable 	<ul style="list-style-type: none"> - Hogares que utilizan para beber y cocinar agua proveniente de aljibes, cachimbos, arroyos, acequias. 	696,65	682,13
3. Acceso a servicios de educación	<ul style="list-style-type: none"> - Tipo de sistema de eliminación de excretas - Asistencia escolar 	<ul style="list-style-type: none"> - Hogares sin baños o con sistema de evacuación de excretas clasificados en la categoría "otros" - Con presencia de niños de 6 a 13 años que no asisten a un establecimiento de enseñanza 	240,00 49,20	344,58 64,32
4. Capacidad de subsistencia del hogar	<ul style="list-style-type: none"> - Jefes de hogar con cargas familiares con niveles educacionales insuficientes 	<ul style="list-style-type: none"> - Jefes de 44 años y menos con hasta 5 años de educación primaria y de 45 años y más con 0 a 2 años de educación primaria, en hogares con más de tres personas por perceptor de ingresos 	91,80 139,82	85,36 250,00

(a) Con datos de Montevideo e interior urbano, segundo semestre, 1984.

(b) El nivel de significación de todos los coeficientes chi cuadrado es igual o menor que ,0000

2.2. PRESENTACION DE METODOLOGIAS APLICADAS EN PAISES: LA EXPERIENCIA PERUANA EN LA CONSTRUCCION DEL MAPA DE NBI

Jorge Reyes Moyano

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

Lima, Perú

I. ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS DE LA MEDI- CION DE LA POBREZA

1. Conceptos y enfoques de la pobreza

El primer obstáculo que se enfrenta al estudiar la pobreza es ensayar una definición de consenso, debido a la dificultad teórica que la propia dinámica social imprime al concepto.

En esta perspectiva, la pobreza constituye un fenómeno social que se relaciona con el grado de bienestar alcanzado por una sociedad determinada. La percepción de la pobreza evoluciona en el tiempo e incluso entre sociedades, en razón de su desarrollo diferenciado.

En la percepción de la pobreza influye el enfoque en que se ubique el investigador y su postura en la determinación de los criterios normativos. Ello hace que este tema, muchas veces, no genere una apreciación unívoca y uniforme por parte de los investigadores sociales. Sin embargo, en términos operacionales, la pobreza puede definirse como una condición de privación para acceder a una canasta de bienes y servicios básicos con los cuales se pueda vivir adecuadamente según los estándares prevaletentes de necesidades y satisfactores, determinados por una sociedad de acuerdo a su nivel de desarrollo. En otras palabras, no obstante la relatividad intrínseca del concepto, se le puede asociar con un estado de insuficiencia en el nivel de vida o con la carencia de lo necesario para el sustento de la vida.

En síntesis, la pobreza se manifiesta como una situación de subconsumo, desnutrición, inadecuadas condiciones habitacionales, bajos

niveles educativos, precaria inserción en el mercado laboral, insuficiencia de ingresos, y hasta una combinación de ausencia de oportunidades y capacidades perdidas.

En un sentido amplio, existen dos concepciones de pobreza: una concepción subjetiva y otra objetiva. Según la concepción subjetiva, la pobreza es una sensación individual dependiente de las preferencias y consideraciones de cada individuo y de lo que éste juzgue necesario para tener un nivel de vida adecuado. En esta perspectiva, habrán tantas definiciones de pobreza como expectativas individuales.

La concepción objetiva de la pobreza, tiene como punto de partida la explicitación de criterios únicos que el investigador utiliza para identificar a los pobres. Dentro de esta concepción, existen dos enfoques de la pobreza : pobreza relativa y pobreza absoluta.

En el enfoque de pobreza relativa, el bienestar de un individuo o familia no depende de su nivel absoluto de consumo o gasto, sino del bienestar obtenido en relación con otros miembros de la sociedad. El punto inicial consiste en buscar un referente que puede ser el promedio social o de un grupo social determinado. De este modo, se define la pobreza como una situación de insatisfacción de necesidades básicas de acuerdo al referente social.

El enfoque de pobreza absoluta implica, en cambio, que el bienestar de un individuo o familia está en función de su nivel absoluto de consumo o gasto en relación con estándares mínimos, que la sociedad determina como aceptables de acuerdo a su nivel de desarrollo. De esta manera, se identifica como pobres a

quienes no satisfacen los estándares mínimos de consumo o gasto, o a quienes no acceden a lo establecido como aceptable para un nivel de desarrollo.

Es de señalar, que este punto de vista absoluto no es ajeno a la definición que maneje el investigador en la formulación de los mínimos. El enfoque de pobreza absoluta es reconocido por diversos investigadores sociales como el más adecuado, sobre todo en países en donde la pobreza es un fenómeno extendido.

2. Métodos de medición con el enfoque absoluto

Existen tres métodos para medir la pobreza: el de necesidades básicas insatisfechas, el de línea de pobreza y el método integrado.

2.1 El método de necesidades básicas insatisfechas (NBI)

Es un método directo de medición de la pobreza según la satisfacción efectiva de las necesidades básicas. Para ello, es necesario definir las necesidades indispensables de un hogar o familia, en los aspectos de educación, salud, condiciones de la vivienda, empleo adecuado, servicios de la vivienda, etc. Una vez definidas las necesidades básicas, se establecen los límites mínimos de satisfacción. Seguidamente, en base a la definición de las necesidades y los límites se procede a identificar los hogares y la población cuyo consumo efectivo se encuentra por debajo de los límites mínimos de satisfacción establecidos.

Este método, aplicado a la información obtenida de los censos de población y vivienda, tiene la ventaja de cuantificar e identificar la pobreza hasta el nivel de áreas pobladas pequeñas.

Los indicadores que generalmente se utilizan para medir la pobreza por el método de necesidades básicas insatisfechas son, entre otros, los siguientes:

- a) viviendas inadecuadas por sus materiales;

- b) hacinamiento crítico por habitación;
- c) falta de servicios para la eliminación de excretas;
- d) inasistencia a escuelas primarias de los menores, y
- e) la capacidad económica del hogar, que relaciona el nivel educativo del jefe del hogar con la tasa de dependencia económica.

El índice de necesidades básicas insatisfechas reacciona ante deterioros constantes y persistentes del ingreso de los hogares y sus efectos en las condiciones de vida de la población.

2.2 El método de línea de pobreza (LP)

Es un método indirecto de medición de la pobreza, puesto que a partir de un ingreso que valora un consumo mínimo de bienes alimentarios y no alimentarios, se deduce la satisfacción potencial de las necesidades básicas.

El método de NBI o método directo, resulta más eficiente en la medición que el método de línea de pobreza o indirecto, ya que no se basa en supuestos particulares sobre el comportamiento del consumo, sino en el consumo efectivo.

El método de LP consiste en calcular el ingreso necesario para cubrir el costo de una canasta básica de consumo, constituida por una canasta alimentaria y otra de bienes y servicios no alimentarios. La canasta alimentaria se define como aquella que reúne el conjunto de alimentos cuya composición cubre las necesidades nutricionales mínimas de la población, considerando los hábitos de consumo predominantes, la disponibilidad efectiva de los alimentos en el mercado, y los precios relativos de los mismos.

Al costo de esta canasta, se le agrega un monto estimado de los recursos requeridos por los hogares para satisfacer también las necesidades no alimentarias como vivienda, vestuario, educación, salud, transporte y esparcimiento.

Una vez calculado el costo de la canasta básica de consumo -que determina la línea de pobreza-, se procede a confrontar los ingresos de cada hogar con respecto a la línea divisoria, identificándose como pobres, a todos aquellos cuyos ingresos caen por debajo de ella.

De acuerdo a lo expuesto, se deduce que mientras el método de NBI se basa en un conjunto de normas o indicadores que comprenden un núcleo importante del total de necesidades, el de LP se sustenta en un solo indicador representativo, que es el ingreso.

2.3 El método integrado

La aplicación independiente de cada uno de los métodos -por necesidades básicas insatisfechas y línea de pobreza- puede generar mediciones diferentes de pobreza, utilizando incluso la misma fuente de información. Esto es explicable en la medida en que el de línea de pobreza (LP) es un método indirecto, y el de necesidades básicas insatisfechas (NBI) es un método directo.

Estas diferencias han determinado que algunos especialistas sostengan que el de NBI

estaría midiendo la pobreza estructural y el de LP la pobreza coyuntural.

En este sentido, se afirma por ejemplo que los hogares con viviendas inadecuadas no podrían cambiar su situación en el corto plazo, aun cuando su ingreso mejorara por algún tiempo.

Se dice que el método de línea de pobreza es coyuntural, por cuanto la insuficiencia de ingresos estaría relacionada con los movimientos económicos de corto plazo.

Otra de las diferencias que suelen asignarse a las mediciones con NBI y LP, surge de relacionar a la primera con el patrimonio acumulado o riqueza del hogar lograda en el pasado, en tanto que la LP estaría referida al consumo del momento.

Reconociendo estas diferencias entre NBI y LP, se han combinado los dos métodos dando lugar al método integrado, en el cual se conciben cuatro grupos -evidenciando de esta manera la diversidad de la pobreza absoluta - de acuerdo con el siguiente esquema:

LP NBI	INGRESOS POR DEBAJO DE LA LINEA DE POBREZA	INGRESOS IGUALES O POR ENCIMA DE LA LINEA DE POBREZA
PRESENCIA DE AL MENOS UNA CARENCIA CRITICA	Hogares en situación de pobreza crónica.	Hogares con carencia inerciales.
AUSENCIA DE CARENCIAS CRITICAS	Hogares en situación de pobreza reciente.	Hogares con condiciones de integración social.

Fuente: Kaztman, Rubén (1989), "La heterogeneidad de la pobreza: el caso de Montevideo", Revista de la CEPAL, Nº 37, abril

Los hogares en condiciones de integración social identifican a todos aquellos cuyos ingresos per cápita superan la línea de pobreza o el costo de la canasta básica de consumo y, simultáneamente, no presentan carencias en las necesidades básicas consideradas. Es decir, en vivienda, servicios básicos y educación.

Los hogares con carencias inerciales serían aquellos que pese a tener ingresos por encima de la línea de pobreza, presentan carencias críticas en las necesidades básicas consideradas.

Los hogares en situación de pobreza crónica, a su vez, serían los que en forma simultánea se encuentran por debajo de la línea de pobreza y presentan carencias críticas en una o más necesidades básicas. La investigación social señala a este grupo como representativo del núcleo de la pobreza.

Los hogares en situación de pobreza reciente comprenderían a los que tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza, pero que no acusan carencias en el registro de las necesidades básicas.

3. Experiencia latinoamericana en medición por NBI

A partir de las orientaciones metodológicas dadas por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), se ha venido generalizando en América Latina desde la década de los años 70 la construcción de mapas y la medición de la pobreza utilizando alternativamente los tres métodos antes mencionados.

En Argentina, el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, elaboró un mapa de NBI en base al último censo de población y vivienda, utilizando cuatro indicadores: hacinamiento (hogares con más de 3 personas por cuarto); vivienda inadecuada (pieza de inquilinato, vivienda precaria o de otro tipo, excluyendo casa, departamento y rancho); condiciones sanitarias (hogares que habitan en viviendas sin retrete con descarga de agua), e inasistencia escolar (hogares con niños en edad escolar -6 a 12 años- que no asisten a la escuela).

Bolivia, con el Instituto Nacional de Estadística (INE) como organismo ejecutor, consideró en la medición por NBI seis indicadores:

- Vivienda inadecuada: Piso de tierra y otros materiales; techo de paja, caña, palma y otros materiales de desecho; paredes de adobe sin revocar, tapial, piedra, caña, palma, paja y otros materiales de desecho. La presencia de dos de las tres condiciones en cuanto a piso, pared y techo define la condición de "carenciado".

- Hacinamiento: Habitan 2.5 personas por cada dormitorio, sin un cuarto multiuso por cada 5 personas, y sin cocina.

- Saneamiento básico: Sin dotación de agua y drenaje.

- Insumo energético: Indicador compuesto que considera energía eléctrica y combustible para cocinar.

- Rezago educativo: Es suficiente un año de rezago para ser "carenciado".

- Salud: No tiene acceso a centros de salud.

En Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), empleando el método NBI planteó los siguientes cinco indicadores:

- Vivienda inadecuada: En el nivel de *cabeceras municipales* agrupa a las viviendas móviles, refugio natural o puente, y aquellas sin paredes o con paredes exteriores de tela o desechos, o con piso de tierra. *Para el resto*: viviendas móviles, refugio natural o puente y aquellas de paredes de material semipermanente o perecedero (bahareque, guadua, caña o madera), que simultáneamente tuvieran piso de tierra.

- Hacinamiento: Hogares con más de 3 personas por cuarto (excluyendo cocina, baños y garaje).

- Servicios de agua y desagüe: La disponibilidad de agua se considera en combinación con el sistema de eliminación de excretas. En este sentido se diferenciaron las condiciones para las cabeceras municipales y el resto. *Cabeceras municipales*: Hogares en viviendas sin retrete, o que careciendo de acueducto se proveyeran de agua en río, nacimiento, carro tanque, o de la lluvia. *Resto*: Hogares en viviendas sin retrete ni acueducto y que se proveyeran de agua de río, nacimiento o lluvia.

- Asistencia escolar: Hogares con a lo menos un niño mayor de 6 años y menor de 12 años, pariente del jefe de hogar, y que no asiste a un centro de educación formal.

- Tasa de dependencia o alta carga económica: Hogares con más de 3 personas por miembro ocupado, cuyo jefe haya aprobado como máximo dos años de educación primaria.

En el caso del Ecuador, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), elaboró un mapa de NBI en base a los seis indicadores siguientes:

- Vivienda inadecuada: Considera paredes de adobe o tapia, madera, caña no revestida u otros materiales, y piso de caña, tierra u otros materiales.

- Hacinamiento: Hogares con más de tres personas por cuarto.

- Abastecimiento de agua: *Area urbana*: Hogares cuya fuente de abastecimiento de agua es pozo o vertiente, río o acequia, carro repartidor u otra. *Area rural*: Hogares cuya fuente de abastecimiento de agua es río o acequia, carro repartidor u otra.

- Servicio higiénico: *Area urbana*: Hogares sin ningún sistema de eliminación de excretas o que no disponen de servicio higiénico, o que sólo disponen de letrina y pozo ciego. *Area rural*: Hogares sin ningún sistema de eliminación de excretas o que no disponen de servicio higiénico.

- Asistencia escolar: Hogares con niños de 7 a 12 años de edad que no asisten a establecimientos de educación regular.

- Relación de dependencia: *Área urbana*: Hogares cuyo jefe es menor de 45 años de edad con 5 ó menos años de educación primaria aprobados, y que tienen 4 ó más personas por miembro ocupado, u hogares cuyo jefe tiene 45 o más años, 2 ó menos años de educación primaria aprobados, y que tienen 4 o más personas por miembro ocupado. *Área rural*: Hogares cuyo jefe tiene 2 ó menos años de educación primaria aprobados y que tienen 4 ó más personas por miembro ocupado.

En Paraguay, la Dirección General de Estadística y Censos, usó tres indicadores. Vivienda inadecuada: hogares en viviendas con paredes de material distinto a ladrillos, techo de paja o madera, y piso de tierra. Hacinamiento: hogares con 3 ó mas personas

por pieza utilizada para dormir. Servicio higiénico: hogares con letrina común o sin servicio sanitario.

En Uruguay, la Dirección General de Estadística y Censos definió el ámbito de NBI con seis indicadores:

- Vivienda inadecuada: Hogares residiendo en viviendas con paredes de lata o material de desecho, o techos de lata o material de desecho, o piso de tierra o cascote suelto. O viviendas con seis o más hogares, y al menos dos de ellos compartiendo el servicio sanitario.

- Hacinamiento: Hogares con más de 2 personas por cuarto (excluyendo cocina y baño).

- Disponibilidad de agua potable: Hogares que utilizan para beber y cocinar agua con abastecimiento por cañería fuera del terreno de la vivienda o a más de 100 metros de la vivienda, o con abastecimiento por cañería en el terreno de la vivienda y cuyo origen es «otro» (arroyo, río, etc.), o sin abastecimiento por cañería y cuyo origen es la red general pública o privada, u «otro» (arroyo, río, etc.).

- Servicio sanitario: Hogares sin servicio sanitario o sin sistema de evacuación o con sistema de evacuación igual a «otro», o con servicio sanitario sin descarga de agua, compartido con otros hogares.

- Asistencia escolar: Hogares con presencia de niños (de 6 a 15 años) que no asisten a la escuela habiendo asistido y que no terminaron la educación primaria, o personas de entre 7 y 15 años que nunca asistieron a un establecimiento de enseñanza regular.

- Relación de dependencia: Hogares con jefes de 44 años o menos con educación primaria incompleta, o de 45 años o más con hasta dos años de educación formal, en hogares con más de 3 personas por cada persona ocupada o perceptora.

EXPERIENCIA LATINOAMERICANA EN MEDICION POR NBI

TIPO DE VIVIENDA

ARGENTINA	COLOMBIA	ECUADOR	PARAGUAY	URUGUAY	VENEZUELA
Hogares que habitan una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u "otro tipo", lo que excluye casa, departamento o rancho)	Cabecezas municipales Viviendas móviles, refugio natural o puente y aquellas sin paredes o con paredes exteriores de tela o desechos, o con piso de tierra. <u>Resto</u> Viviendas móviles, refugio natural o puente, y aquellas de paredes de material semipermanente o percedero (bahareque, guadua, caña o madera) piso de tierra que simultáneamente tengan piso de tierra.	Hogares en viviendas con: Paredes de adobe o tapia, madera, caña no revestida u otros materiales, y Piso de caña, tierra u otros materiales Paredes de caña revestida, y Piso de tierra u otros materiales.	Hogares en viviendas con: Paredes de material distinto a ladrillo, y Techo de paja o madera, y Piso de tierra	Hogares residiendo en viviendas con: Paredes de lata o material de desecho, o Techos de lata o material de desecho, o Piso de tierra o cascole suelto, o 6 ó más hogares y que la menos dos de ellos comparten el servicio sanitario.	Hogares en viviendas: Imprévisadas (ranchos y ranchos campesinos), o En casas de vecindad o en otra clase (tráileres o remolques, embarcaciones, carpas, cuevas, etc.)
ARGENTINA	COLOMBIA	ECUADOR	PARAGUAY	URUGUAY	VENEZUELA
Hogares con más de 3 personas por cuarto.	Hogares con más de 3 personas por cuarto (excluyendo cocina, baños y garaje).	Hogares con más de 3 personas por cuarto (excluyendo cocina, baños, vestíbulos y pasillos).	Hogares con 3 ó mas personas por pieza utilizada para dormir.	Hogares con más de 2 personas por cuarto (excluyendo cocina y baño).	Hogares con más de 3 personas por dormitorio.

Continúa...

DISPONIBILIDAD DE AGUA POTABLE

ARGENTINA	COLOMBIA	ECUADOR	PARAGUAY	URUGUAY	VENEZUELA
No definido	Se consideró en combinación con el sistema de eliminación de excretas.	Area urbana Hogares que se establecen de agua de pozo o vertiente, río o acequia, carro repartidor u otra. Area rural	"No definido"	Hogares que utilizan para beber y cocinar agua. Con abastecimiento por cañería fuera del terreno de la vivienda o a más de 100 metros de la vivienda, o Con abastecimiento por cañería en el terreno de la vivienda y cuyo origen es "otro" (arroyo, río, etc.), o Sin abastecimiento por cañería y cuyo origen es la red general pública o privada u "otro" (arroyo, río, etc.).	Area urbana Si carece al menos uno de los dos servicios (agua y desagüe).
		Hogares que abastecen de agua de río o acequia, carro repartidor u otra fuente.			Area rural Si carece de los dos servicios.

TIPO DE SISTEMA DE ELIMINACION DE EXCRETAS

ARGENTINA	COLOMBIA	ECUADOR	PARAGUAY	URUGUAY	VENEZUELA
Hogares que no poseen ningún tipo de retrete.	Cabeceras municipales Hogares en viviendas sin sanitarios, o que careciendo de acueducto se proveen de agua en río, nacimiento, carro tanque o de la lluvia. Resto Hogares en viviendas sin sanitario y acueducto, y que se proveen de agua de río, nacimiento o de la lluvia.	Area urbana Hogares sin ningún sistema de eliminación de excretas; o que no disponen de servicio higiénico, o que sólo disponen de letrina y pozo ciego. Area rural Hogares sin ningún sistema de eliminación de excretas, o que no disponen de servicio higiénico.	"Hogares con letrina común, o sin servicio sanitario"	Hogares: Sin servicio sanitario, o Sin sistema de evacuación con sistema de evacuación igual a "otro", o Con servicio sanitario sin descarga de agua, compartido con otros hogares.	Area Urbana Si carece de al menos uno de los dos servicios (agua y desagüe) Area rural Si carece de los dos servicios (agua y desagüe)

Continúa...

ASISTENCIA ESCOLAR

ARGENTINA	COLOMBIA	ECUADOR	PARAGUAY	URUGUAY	VENEZUELA
Hogares con algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela.	Hogares con, a lo menos, un niño mayor de 6 años y menor de 12, pariente del jefe, que no asiste a un centro de educación formal.	Hogares con niños de 7 a 12 años de edad que no asisten a establecimientos de educación regular.	No definido.	Hogares con niños (de 6 a 15 años) que no asisten a la escuela habiendo asistido y que no terminaron la educación primaria, o personas entre 7 y 15 años que nunca asistieron a un establecimiento de enseñanza regular.	Hogares con niños en edad escolar (7 a 12 años) que no asistieron a la escuela

RELACION DE DEPENDENCIA Y NIVELES EDUCACIONALES DE LOS JEFES DE HOGAR

ARGENTINA	COLOMBIA	ECUADOR	PARAGUAY	URUGUAY	VENEZUELA
Hogares con 4 ó más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe tuviera baja educación (nunca asistió a algún establecimiento educacional o asistió, como máximo, hasta 2º año de nivel primario).	Hogares con más de 3 personas por miembro ocupado, cuyo jefe haya aprobado como máximo dos años de educación primaria.	<p>Area urbana</p> <p>Hogares cuyo jefe es menor de 45 años, con 5 ó menos años de educación primaria aprobados y que tienen 4 ó mas personas por miembro ocupado; u hogares cuyo jefe tiene 45 ó más años, 2 'ó menos años de educación primaria aprobados, y que tienen 4 ó mas personas por miembro ocupado</p> <p>Area rural</p> <p>Hogares cuyo jefe tiene 2 ó menos años de educación primaria aprobados y que tienen 4 ó más personas por miembro ocupado.</p>	No definido.	Hogares con jefes de 44 años o menos con educación primaria incompleta, 0 de 45 años o más con hasta dos años de educación formal, en hogares con más de 3 personas por cada persona ocupada o perceptora.	Hogares con más de 3 personas por miembro ocupado, cuyo jefe de hogar no haya alcanzado una escolaridad de tres años o grados

En **Venezuela**, la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI), levantó el mapa de pobreza con cinco indicadores:

- Vivienda inadecuada: Hogares en viviendas improvisadas (ranchos y ranchos campesinos), en casas de vecindad o en otra clase (tráiler, remolque, embarcación, carpa, cueva, etc.).
- Hacinamiento: Hogares con más de 3 personas por dormitorio.
- Servicio de agua y desagüe: Área urbana: Si carece de uno al menos de los dos servicios (agua y desagüe). Área rural: Si carece de ambos servicios.
- Asistencia escolar: Hogares con niños en edad escolar (7 a 12 años) que no asisten a la escuela.
- Relación de dependencia: Hogares con más de 3 personas por miembro ocupado, cuyo jefe de hogar no alcanza una escolaridad de tres años o grados.

Como se puede apreciar, todos los países coinciden en la identificación de las necesidades básicas en función de la vivienda, infraestructura de apoyo al funcionamiento de la vivienda, dotación de servicios, educación e inserción laboral.

Asimismo, se puede observar cierta estandarización en la selección de indicadores para cada una de las NBI, los que son fundamentalmente cinco: hogares en viviendas con características inadecuadas, hacinamiento, servicios básicos de agua y desagüe, inasistencia de menores a la escuela, y carga o dependencia económica.

En cuanto a los satisfactores de cada una de las necesidades se encuentran variantes, dependiendo siempre de los estándares prevalecientes o de los mínimos para cada país, de acuerdo al grado de desarrollo alcanzado.

4. Experiencia peruana en medición de la pobreza

En el Perú se han efectuado diversos trabajos vinculados a la elaboración de mapas de pobreza. Uno de los primeros estudios con perspectiva geográfica lo realiza Richard Webb, en su libro *Política gubernamental y distribución del ingreso en el Perú, 1963-1973*. Se basa en una distribución del ingreso promedio per cápita provincial y departamental, con información del Censo de 1961.

En el trabajo de la AID (Agencia Internacional para el Desarrollo), *La pobreza en el Perú*, se efectúa un análisis geográfico, en función de doce indicadores, asignando a cada uno la misma ponderación. La cobertura geográfica utilizada fue la correspondiente a provincias.

Carlos Amat y León, en *La desigualdad interior en el Perú* utilizó, además de la información del Censo nacional de población y vivienda de 1972, las estadísticas de educación y salud del Instituto Nacional de Estadística y las de empleo del Ministerio de Trabajo, para el mismo año de estudio. Definió indicadores socioeconómicos relacionados con la satisfacción de necesidades básicas como salud, educación, vivienda, ocupación y urbanización, incorporando la variable ingreso. A través de un análisis múltiple calculó el peso relativo de cada indicador, para obtener finalmente un índice general del nivel de desarrollo. Este índice busca medir el grado de alejamiento de las provincias con respecto al nivel de desarrollo de la provincia de Lima.

El Banco Central de Reserva (BCR) publicó en 1982 el *Mapa de la pobreza del Perú*, en base a los resultados del Censo nacional de población y vivienda de 1972 y de un informe del Ministerio de Salud. Consideró para el estudio trece indicadores socioeconómicos de nivel provincial, relacionados con la vivienda, educación, salud y algunas características demográficas, como la tasa de mortalidad, natalidad, población económicamente activa,

y población rural. Utilizó la técnica de estandarización de 0 a 1, ponderando los indicadores con una estructura arbitraria de pesos relativos.

Esta investigación estableció una tabla de pobreza y definió cinco estratos de pobreza a nivel provincial. En base a la información del Censo de 1981 se realizaron nuevos estudios sobre la pobreza, destacando los trabajos ejecutados por el BCR y el Instituto Nacional de Planificación (INP).

El estudio del BCR, *Mapa de pobreza del Perú*, publicado en 1986, utilizó como principal fuente de información el Censo de población y vivienda de 1981, y adicionalmente datos estadísticos provenientes del Ministerio de Salud y del Instituto Nacional de Planificación, próximos al año censal. Se seleccionaron los diez indicadores siguientes:

- ingreso promedio por persona ocupada de 15 años y más;
- porcentaje de población en edad escolar que asiste a locales de enseñanza (de 5 a 19 años);
- porcentaje de población analfabeta de 15 años y más;
- porcentaje de población de 15 años y más sin educación primaria completa;
- porcentaje de población de 15 años y más con educación superior;
- porcentaje de población ocupada infantil (de 6 a 14 años);
- porcentaje de viviendas sin agua potable por red de tubería, pilón o pozo;
- porcentaje de viviendas sin desagüe por red de tubería, pozo negro o ciego;
- porcentaje de viviendas sin alumbrado eléctrico, y
- número de camas hospitalarias y de internamiento por cada 1 000 habitantes.

El indicador de ingreso promedio por persona ocupada fue ajustado de acuerdo a la estimación de los ingresos no monetarios (autoconsumo y trueque). El trabajo identificó la pobreza hasta el nivel provincial.

Con información también del Censo de 1981, el Instituto Nacional de Planificación publicó *La distribución territorial de la pobreza en el Perú*, en 1989. El estudio obtuvo una aproximación a la pobreza en los aspectos de ubicación geográfica y sus características. La provincia fue la unidad espacial de análisis, elaborándose una tabla por niveles de pobreza. Con respecto a los criterios de ponderación, se utilizó el análisis factorial y adicionalmente a la información del Censo de población y vivienda se consideraron los resultados del Censo agropecuario. Los indicadores seleccionados fueron los siguientes:

- ingreso laboral promedio anual per cápita;
- educación (tasa de analfabetismo y escolaridad);
- vivienda (porcentaje de viviendas sin agua potable o sin desagüe);
- salud (tasa de mortalidad infantil), y
- ocupación (porcentaje de población económica activa, PEA, ocupada en el sector agricultura, caza y silvicultura).

Sobre la base de los promedios provinciales de los siete indicadores seleccionados y utilizando la técnica del análisis factorial de componentes principales, se obtuvo un índice global de pobreza. Con este índice se ordenaron las provincias y luego se procedió a agruparlas en cuatro estratos de ingreso, mediante la técnica del análisis de conglomerados.

También destaca el trabajo *Los niveles de vida en las provincias del Perú*, de Aramburú, Petrera y Tagliferro que, en base a una conceptualización del nivel de vida, seleccionó cinco indicadores:

- proporción de viviendas sin ningún artefacto;
- ingreso laboral promedio per cápita;
- proporción de mujeres analfabetas mayores de 15 años;
- tasa específica de actividad de niños de 6 a 9 años, y
- tasa de mortalidad infantil.

Luego, con el fin de lograr un indicador resumen de nivel de vida, se estandarizaron los cinco indicadores conformando el índice de nivel de vida. Seguidamente, en base a los puntos de corte de la distribución, se establecieron los estratos en una escala de mayor a menor nivel de vida.

Los trabajos antes mencionados, y otros, tienen como limitante no arribar a una cuantificación de la pobreza, siendo éste el principal defecto del enfoque relativo de la pobreza.

Por otro lado, la ubicación geográfica de mayor a menor pobreza difiere en cada uno de los mapas, no obstante referirse al mismo año, básicamente en razón de los indicadores utilizados para la determinación del índice de nivel de vida, y por las técnicas de ponderación o normalización empleadas en la agregación y síntesis de los indicadores seleccionados.

5. Metodología utilizada por el INEI

Para la construcción del Mapa de pobreza en el INEI, se utilizó el método de las necesidades básicas insatisfechas, más conocido como NBI, estudiando el fenómeno a partir de la información del Censo de población y vivienda de 1993 y arribando a una focalización a nivel de distritos.

El enfoque desarrollado fue el de pobreza absoluta, con la premisa de que el bienestar de un individuo o familia está en relación con estándares mínimos socialmente aceptables.

Las necesidades básicas se definieron con sus respectivos componentes. A partir de éstos, se diseñó un conjunto de indicadores que expresan el nivel de satisfacción de cada necesidad. Para la identificación de los hogares con necesidades básicas satisfechas e insatisfechas, se determinó un nivel mínimo para cada indicador.

De la aplicación de estos indicadores se generaron tres grupos por condición de pobreza y necesidades básicas satisfechas:

- a) Hogares con necesidades básicas satisfechas (NBS), los que se consideran como no pobres. Comprende al estrato que no presenta ninguna necesidad básica insatisfecha.
- b) Hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI), los cuales se identifican como pobres. En este estrato se encuentran todos aquellos hogares que presenten al menos una necesidad básica insatisfecha.
- c) Hogares con dos o más necesidades básicas insatisfechas.

La magnitud de los hogares y finalmente de la población en cada uno de los grupos ya señalados, se obtiene ubicando a las personas de acuerdo a las condiciones de cada uno. La medición está referida a los hogares que habitan en viviendas particulares con ocupantes presentes, no incluye a las personas que habitan en viviendas colectivas como hoteles, cárceles, hospitales, etc.

Este método ha sido desarrollado por la CEPAL para ser aplicado esencialmente con la información proveniente de los censos de población y vivienda, ya que a partir de éstos se obtiene una mayor aproximación por la cobertura a los diferentes niveles geográficos, que no es posible lograr con las encuestas de hogares u otras producciones estadísticas de carácter muestral.

A través del método de NBI podemos identificar el núcleo representativo de la pobreza, así como jerarquizar geográficamente todo el territorio nacional para la focalización de las políticas y programas de inversión en vivienda, salud, educación, servicios públicos, y otros aspectos que caen dentro de la políticas sociales.

5.1 Indicadores seleccionados

Se seleccionaron dos grupos de indicadores, uno para la medición de NBI y otro de indicadores complementarios, que sirvieron de base para el diagnóstico global del fenómeno en estudio. Los indicadores de NBI fueron planteados privilegiando el criterio del mínimo satisfactor en la definición de lo adecuado, bajo la concepción objetiva de establecer criterios únicos de medición de pobreza absoluta. A continuación se describen estos indicadores.

i) Hogares en viviendas con características físicas inadecuadas

El acceso a la vivienda es una necesidad básica que debe guardar condiciones estándar en cuanto a habitabilidad, privacidad y una comodidad mínima, y en la cual los miembros del hogar puedan desarrollar sus actividades individuales y sociales sin privaciones.

En este sentido, el indicador hogares en viviendas con características físicas inadecuadas alude al material predominante en las paredes y pisos, así como al tipo de vivienda.

De este modo, se consideró que no cumplen con los requerimientos mínimos aquellos hogares que habitan en viviendas cuyo material predominante en las paredes exteriores es la estera; a los hogares cuyas viviendas tienen piso de tierra y paredes exteriores de quincha, piedra con barro, madera u otros materiales, y a los hogares que habitan en viviendas improvisadas (de cartón, lata, ladrillos y adobes superpuestos, etc.).

ii) Hogares en viviendas con hacinamiento

Otro indicador que define el acceso a una vivienda adecuada se refiere a la existencia o no de hacinamiento, es decir la densidad de ocupación de los espacios de la vivienda.

El hacinamiento resulta de relacionar el número de personas con el número total de habitaciones que tiene la vivienda, sin contar el baño, cocina ni pasadizo. Se determina que

hay hacinamiento cuando residen más de tres personas por cuarto.

iii) Hogares en viviendas sin desagüe de ningún tipo

Dentro de la infraestructura de los servicios básicos del hogar, la disponibilidad de servicio higiénico es esencial. Efectivamente, el disponer de un servicio higiénico o de un lugar de la vivienda destinado a la deposición de excretas, asegura la posibilidad de evitar riesgos de contaminación y la presencia de factores que atenten contra la salud.

Existe abundante evidencia de la estrecha relación entre la mortalidad infantil y el acceso a un medio adecuado de eliminación de excretas, basada en la carencia del mismo y en la ausencia de condiciones de saneamiento básico.

En este sentido, el indicador de hogares en viviendas sin desagüe de ningún tipo, considera que el mínimo necesario lo constituye la disponibilidad de un sanitario; por tanto, comprende a los hogares que no disponen de servicio higiénico por red de tubería o pozo ciego.

iv) Hogares con niños que no asisten a la escuela

La educación que se adquiere en la escuela desde los primeros años constituye el vínculo inicial de integración del niño a la sociedad.

En consecuencia, la inasistencia a la escuela de niños en edad escolar representa una privación crítica, por lo que se adoptó el criterio de que aquellos hogares con presencia de al menos un niño de 6 a 12 años que no asiste a un centro educativo, no tiene capacidad de acceso a los servicios educativos.

v) Hogares con alta dependencia económica

En vista de que los indicadores expresados anteriormente no cubren aspectos relacionados con la satisfacción de necesidades ligadas al consumo corriente en alimentación, salud,

vestuario, transporte, etc., y de que el censo no incorpora la variable ingreso, es de práctica común en América Latina, en el marco del método de NBI, construir un indicador indirecto de la capacidad económica de los hogares, con el cual se busca identificar los hogares que no disponen de los recursos suficientes para alcanzar niveles mínimos de consumo en todos aquellos bienes y servicios que normalmente se obtienen a través del flujo de ingresos monetarios.

El indicador representa en cierta forma una probabilidad de insuficiencia de ingresos para cubrir las necesidades, en la medida en que se vale de dos determinantes: el nivel educativo del jefe del hogar, y la carga económica determinada por el tamaño familiar; es decir, el número de dependientes del hogar. Adicionalmente, se consideró que un hogar tenía alta carga o dependencia económica por no existir ningún miembro ocupado y el jefe de hogar contar sólo con educación primaria incompleta.

- Nivel educativo del jefe del hogar.

El jefe del hogar es por lo general el único o el principal perceptor de ingresos del hogar, por lo que se definió como nivel crítico de educación cuando el jefe del hogar cuenta con educación primaria incompleta.

- Nivel de dependencia.

Se consideró como perceptores de ingresos sólo a los ocupados, incluidos los trabajadores familiares no remunerados y a los hogares sin ningún miembro ocupado y se estableció como crítica la presencia de más de tres personas por ocupado.

5.2 Procedimiento metodológico para calcular el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI)

El procedimiento metodológico consiste, en primer lugar, en identificar a los hogares carentes por cada indicador (I_j); luego, para el cálculo de la proporción de hogares carentes por cada indicador, se le relaciona con el total

de hogares de la división político-administrativa correspondiente.

Finalmente, se agrupan los hogares que tienen al menos una NBI, de la manera siguiente:

Hog₁ = Hogares con 1 necesidad básica insatisfecha.

Hog₂ = Hogares con 2 necesidades básicas insatisfechas.

Hog₃ = Hogares con 3 necesidades básicas insatisfechas.

Hog₄ = Hogares con 4 necesidades básicas insatisfechas.

Hog₅ = Hogares con 5 necesidades básicas insatisfechas.

En base a estos cinco grupos de hogares se obtiene por sumatoria y agregación el índice de necesidades básicas insatisfechas (INBI), que representa el indicador sintético de los hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha para cada área geográfica, resumida en la siguiente expresión matemática:

$$INBI = \sum_{i=1}^{n=5} \frac{HOG_i}{HT}$$

Donde:

INBI = Índice de necesidades básicas insatisfechas para cada A_n

HOG_i = Hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha, reflejada en cada I_j

A_n = Área geográfica (distrital, provincial, departamental, nacional)

I_j = Indicador de carencia

HT = Total de hogares

II. MAPA DE NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS A NIVEL NACIONAL Y DEPARTAMENTAL

1. Análisis global (cuadro 1)

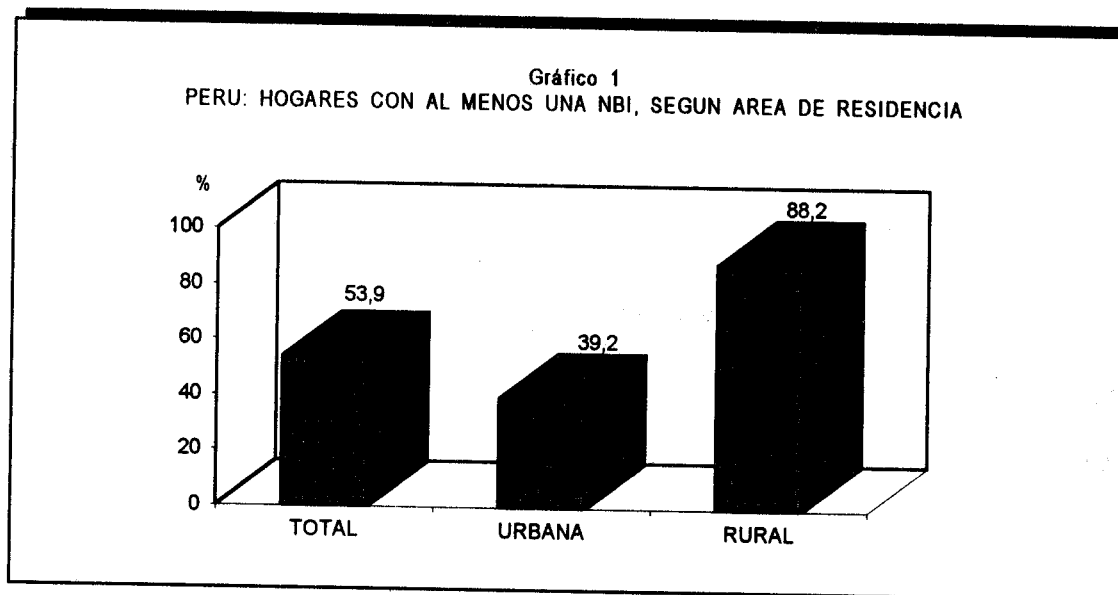
Según los censos nacionales de 1993, existen 2 millones 567 mil hogares que presentan al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI), y representan el 53.9% del total de hogares del país.

Mirado como población afectada, significa que 12 millones 374 mil peruanos presentan alguna de estas características de pobreza.

Para efectos del presente estudio, se han considerado cinco necesidades básicas insatisfechas: hogares en viviendas con características físicas inadecuadas; hogares en viviendas con hacinamiento; hogares en viviendas sin desagüe de ningún tipo; hogares con al menos un niño de 6 a 12 años que no asiste a la escuela, y hogares con alta dependencia económica.

En el área urbana, los hogares con al menos una NBI representan el 39.2% del total de hogares urbanos, comprendiendo una población de 6 millones 465 mil personas.

En el área rural, el porcentaje de hogares con al menos una NBI es mayor que en el área urbana, representando el 88.2% de los hogares rurales. Esta situación afecta a 5 millones 909 mil personas.



2. Hogares según tipo de necesidad básica insatisfecha (cuadro 2)

La necesidad básica insatisfecha que afecta en mayor proporción a los hogares, es la carencia del servicio de desagüe. Según los censos de 1993, los hogares que habitan en viviendas sin desagüe de ningún tipo, representan el 37.8% del total del país, que equivale a 1 millón 801 mil hogares. Esta situación afecta a 7 millones 954 mil personas a nivel nacional.

Este indicador identifica a los hogares que no disponen de ningún sistema de eliminación de excretas, ni siquiera un pozo ciego o negro, estando por tanto expuestos a un mayor riesgo en salubridad que compromete la salud y vida de las personas, en especial de los niños.

La falta de desagüe es más notoria en el área rural, donde alcanza al 76.6% de los

hogares rurales, lo que representa 1 millón 93 mil hogares y afecta a 4 millones 941 mil personas. En el área urbana son 708 mil hogares (21.2% del total de hogares urbanos), afectando a 3 millones 13 mil habitantes.

Los hogares que ocupan viviendas con hacinamiento, constituyen el 17.8% total del país; representan 850 mil hogares y afectan a 5 millones 458 mil personas.

Este indicador alude a los hogares que tienen más de tres personas por cuarto, es decir en condición de hacinamiento, con escasa disponibilidad de espacio para el desarrollo y la privacidad del hogar.

En el área rural, el 28.4% de hogares (405 mil hogares) viven en condición de hacinamiento e involucran a 2 millones 650 mil personas. En el área urbana suman 445 mil hogares (13.3%) y 2 millones 808 mil personas.

Otro indicador de NBI se refiere a los hogares que ocupan viviendas con características físicas inadecuadas, que en el país son 677 mil; esto es, 14.2% del total nacional, afectando a 3 millones 11 mil personas.

Este indicador identifica a los hogares que habitan en viviendas improvisadas, construidas con materiales ligeros (lata, cartón, ladrillos sobrepuestos, etc.) o que tienen paredes de estera y piso de tierra.

En el área rural, los hogares en viviendas inadecuadas, constituyen el 22.5% (321 mil hogares) y comprometen a 1 millón 442 mil personas. En el área urbana, no obstante que el número de hogares afectados es mayor (356 mil), representan sólo el 10.7% y afectan a 1 millón 569 mil personas.

Los hogares con alta dependencia económica son, aproximadamente, 457 mil y representan al 9.6% del total de hogares del país.

Este indicador se refiere a los hogares donde el jefe del hogar tiene educación primaria incompleta y existen más de tres personas por persona ocupada, lo que influye en una inadecuada o precaria inserción laboral y, por consiguiente, en bajos ingresos en hogares con un mayor número de personas dependientes.

En el área rural, el 17.8% de los hogares (254 mil) se encuentran en esta situación, afectando a la cuarta parte de la población rural (1 millón 641 mil personas). En el área urbana, aproximadamente 203 mil hogares (6.1%) y 1 millón 329 mil personas presentan esta NBI.

Los hogares con niños que no asisten a la escuela comprenden el 7.7% de los hogares del país, que representan 366 mil hogares. Esta carencia se expresa en un mayor grado en el área rural, donde afecta al 13.6% de los hogares (193 mil). En el área urbana, al 5.2% de los hogares (172 mil).

Esta necesidad básica insatisfecha identifica a los hogares con al menos un niño de 6 a 12 años que no asiste a la escuela. La inasistencia escolar de las personas constituye una carencia que reduce significativamente las posibilidades futuras de una adecuada inserción laboral, y que está asociada, con frecuencia, a los bajos niveles de instrucción de los padres.

3. Hogares según número de necesidades básicas insatisfechas (cuadro 3)

El nivel de pobreza del hogar está vinculado al número de necesidades básicas insatisfechas. Cuanto mayor es el número de NBI, mayor será el grado de pobreza de dicho hogar. El 53.9% de los hogares, tal como se indicó, presenta por lo menos una necesidad básica insatisfecha; es decir, involucra a los hogares que tienen una, dos, tres, cuatro o cinco NBI en forma simultánea. En consecuencia, en el marco de las cinco NBI consideradas en el estudio, el 46.1% de los hogares del país no están afectados por ninguna de estas NBI.

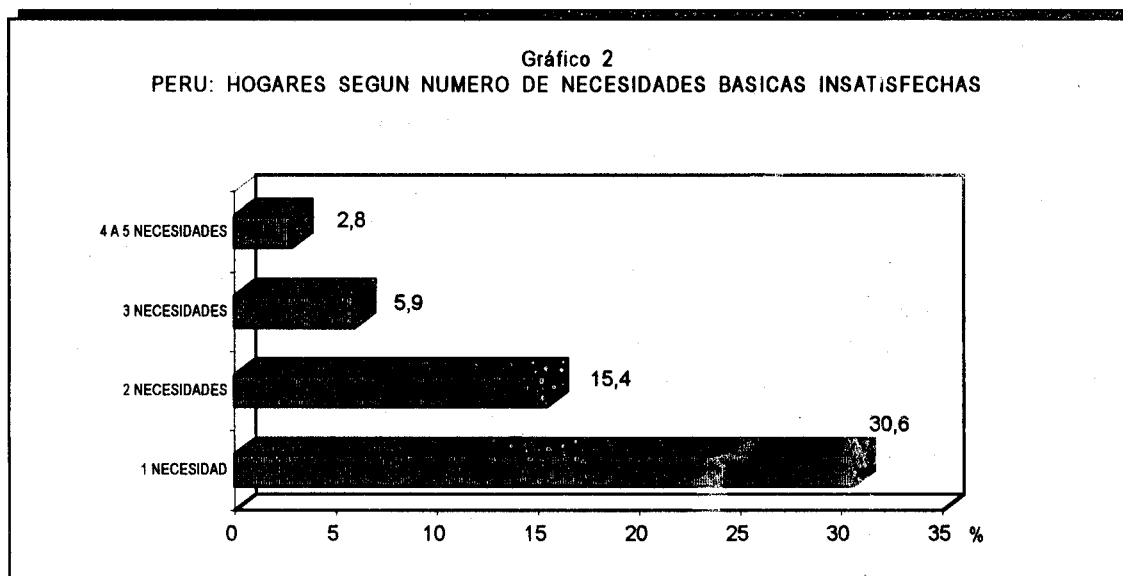
El 30.6% de hogares tienen una necesidad básica insatisfecha, o sea 1 millón 459 mil hogares. En el área urbana, existen 866 mil hogares con una NBI, que representan el 25.9% del total de hogares urbanos. En el área rural hay 592 mil hogares, que constituyen el 41.5% de los hogares rurales.

La estructura de los hogares según el número de NBI es diferencial por áreas de residencia. En el área urbana, los hogares con una necesidad básica insatisfecha constituyen el grupo más importante (25.9%). Los hogares con dos a cinco NBI sólo llegan al 13.3%. En cambio, en el área rural los hogares con una NBI representan el 41.5%, los hogares con dos NBI son el 28.4%, los que tienen tres NBI llegan al 13.3%, y los que tienen cuatro a cinco NBI son el 5%. Es decir, los hogares con dos o más necesidades constituyen el 46.7% de los hogares rurales. En conclusión, en el área urbana los hogares con una NBI son la mayoría, contrariamente a lo que ocurre en el área rural

donde los hogares con dos a más NBI son la mayoría.

A nivel nacional, los hogares que tienen dos a cinco NBI, son 1 millón 108 mil, afectando a 6 millones 178 mil personas. En el área

urbana, son 442 mil hogares afectados y comprometen a 2 millones 448 mil personas. En cambio, en el área rural, estos hogares ascienden a 666 mil e involucran a 3 millones 730 mil personas.



4. Hogares con necesidades básicas insatisfechas según departamentos (cuadro 4)

Todos los departamentos del país presentan, unos más que otros, hogares con necesidades básicas insatisfechas. Se pueden establecer cinco grupos de departamentos según su indicador sintético.

El primer grupo está constituido por los más afectados, con porcentajes por encima del 80%. En Huancavelica, el 91.5% de los hogares tienen al menos una NBI; en Ayacucho, el 82.8% de los hogares están en similar condición, y en Apurímac, el 82.5% de los hogares presentan también por lo menos una NBI. En el segundo grupo, están los departamentos cuyos hogares con al menos una NBI fluctúan entre el 70% y 80%. Ellos son:

Pasco (79%), Huánuco (76.4%), Cusco (74.3%), Loreto (74.2%), Cajamarca (73.6%), Amazonas (73.2%), Madre de Dios (72.1%) y Puno (71.7%). El tercer grupo reúne a los departamentos con indicadores sintéticos con más de 50% y menos de 70%. Estos son: Ucayali (69.2%), San Martín (67.9%), Piura (67.5%), Junín (63%), Áncash (61.9%) y Tumbes (59%).

En el cuarto grupo, con indicadores sintéticos de más de 40% y menos de 50%, están los departamentos de Moquegua (48.6%), La Libertad (47.7%), Lambayeque (43.9%), Ica (41.6%) y Arequipa (41.5%). El quinto grupo, con indicadores menores de 40%, lo conforman los departamentos de Tacna (36.7%), Lima (31.8%) y la provincia constitucional del Callao (31.6%).

Cuadro 1

PERU: TOTAL DE HOGARES CON AL MENOS UNA NECESIDAD BASICA INSATISFECHA Y
POBLACION AFECTADA; SEGUN AREA DE RESIDENCIA

Area de residencia	Total de hogares	Hogares con NBI		Población en hogares	Poblacion con NBI	
		%	Absoluto		%	Absoluto
TOTAL PAIS	4 762 779	54	2 566 549	21 801 654	57	12 374 322
AREA URBANA	3 336 221	39	1 308 424	15 242 089	42	6 465 428
AREA RURAL	1 426 558	88	1 258 125	6 559 565	90	5 908 894

FUENTE: INEI - CENSOS NACIONALES DE 1993.

Cuadro 2

PERU: HOGARES CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS Y POBLACION AFECTADA;
SEGUN AREA DE RESIDENCIA Y TIPO DE INDICADOR

Area de residencia y Tipo de indicador	Hogares con NBI		Población con NBI	
	%	Absoluto	%	Absoluto
PAIS	54	2 566 549	57	12 374 322
Viv, CARACT, FISICAS INADECUADAS	14	677 387	14	3 010 939
Viv, CON HACINAMIENTO	18	849 724	25	5 457 966
Viv, SIN DESAGUE	38	1 800 790	37	7 954 151
Hogares CON NIÑOS QUE NO ASISTEN	8	365 807	11	2 300 208
Hogares ALTA DEPENDENCIA ECONOMICA	10	456 501	14	2 969 148
AREA URBANA	39	1 308 424	42	6 465 428
Viv, CARACT, FISICAS INADECUADAS	11	356 302	10	1 569 068
Viv, CON HACINAMIENTO	13	445 116	18	2 808 038
Viv, SIN DESAGUE	21	707 818	20	3 012 862
Hogares CON NIÑOS QUE NO ASISTEN	5	172 368	7	1 065 111
Hogares ALTA DEPENDENCIA ECONOMICA	6	202 855	9	1 328 618
AREA RURAL	88	1 258 125	90	5 908 894
Viv, CARACT, FISICAS INADECUADAS	23	321 085	22	1 441 871
Viv, CON HACINAMIENTO	28	404 608	40	2 649 928
Viv, SIN DESAGUE	77	1 092 972	75	4 941 289
Hogares CON NIÑOS QUE NO ASISTEN	14	193 439	19	1 235 097
Hogares ALTA DEPENDENCIA ECONOMICA	18	253 646	25	1 640 530

FUENTE: INEI - CENSOS NACIONALES DE 1993.

Cuadro 3

PERU: HOGARES CON NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS Y POBLACION AFECTADA
SEGUN AREA DE RESIDENCIA Y NUMERO DE NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS

Area de residencia y número de necesidades insatisfechas	Hogares con NBI		Población con NBI	
	%	Absoluto	%	Absoluto
PAIS	54	2 566 549	56,8	12 374 322
UNA NECESIDAD	31	1 458 540	28,4	6 195 970
DOS NECESIDADES	15	734 446	17,2	3 745 873
TRES NECESIDADES	6	282 721	8,3	1 804 557
CUATRO A CINCO NECESIDADES	2	90 842	2,9	627 922
AREA URBANA	39	1 308 424	42,4	6 465 428
UNA NECESIDAD	26	866 148	26,4	4 017 449
DOS NECESIDADES	10	329 902	11,3	1 726 865
TRES NECESIDADES	3	92 813	3,8	585 191
CUATRO A CINCO NECESIDADES	1	19 561	0,9	135 923
AREA RURAL	88	1 258 125	90,1	5 908 894
UNA NECESIDAD	42	592 392	33,2	2 178 521
DOS NECESIDADES	28	404 544	30,8	2 019 008
TRES NECESIDADES	13	189 908	18,6	1 219 366
CUATRO A CINCO NECESIDADES	5	71 281	7,5	491 999

FUENTE: INEI - CENSOS NACIONALES DE 1993.

Cuadro 4

PERU: TOTAL DE HOGARES CON AL MENOS UNA NECESIDAD BASICA INSATISFECHA Y
POBLACION AFECTADA SEGUN DEPARTAMENTOS
(Ranking según el % de hogares con NBI)

Nº de Orden	Departamento	Total de Hogares	Hogares con NBI		Población en Hogares	Población con NBI	
			%	Absoluto		%	Absoluto
	TOTAL REPUBLICA	4 762 779	54	2 566 549	21 801 654	57	12 374 322
1	HUANCAVELICA	89 483	92	81 853	382 436	92	352 726
2	AYACUCHO	118 440	83	98 013	485 417	83	404 489
3	APURIMAC	86 104	83	71 069	378 038	83	314 478
4	PASCO	48 529	79	38 358	223 259	81	181 250
5	HUANUCO	135 848	76	103 838	649 430	79	513 115
6	CUSCO	235 056	74	174 680	1 019 579	76	773 816
7	LORETO	120 648	74	89 529	674 013	79	530 550
8	CAJAMARCA	255 738	74	188 337	1 254 056	79	991 843
9	AMAZONAS	67 916	73	49 704	333 970	78	260 397
10	MADRE DE DIOS	14 000	72	10 088	64 916	77	49 852
11	PUNO	284 892	72	204 334	1 071 330	74	787 657
12	UCAYALI	57 978	69	40 137	308 163	73	226 007
13	SAN MARTIN	111 893	68	75 958	542 760	72	390 201
14	PIURA	276 368	68	186 435	1 377 572	70	968 459
15	JUNIN	225 443	63	142 046	1 022 642	66	675 981
16	ANCASH	209 058	62	129 311	948 542	64	608 483
17	TUMBES	31 252	59	18 431	149 010	62	91 731
18	MOQUEGUA	32 450	49	15 759	124 080	48	59 493
19	LA LIBERTAD	264 239	48	126 083	1 259 681	51	637 841
20	LAMBAYEQUE	180 101	44	78 997	914 028	49	444 435
21	ICA	121 929	42	50 701	559 687	44	248 095
22	AREQUIPA	208 390	42	86 413	904 884	43	392 176
23	TACNA	51 322	37	18 847	212 314	39	82 106
24	LIMA	1 397 370	32	443 906	6 312 672	35	2 179 293
25	CALLAO	138 332	32	43 722	629 175	33	209 848

FUENTE: INEI - CENSOS NACIONALES DE 1993.

2.3. LOS INDICADORES DE NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS (NBI)

Héctor Maldonado Gómez y Manuel Muñoz Conde
Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)
Bogotá, Colombia

1. Introducción

Dada la preocupación del Gobierno nacional por el problema de la pobreza, el DANE se propuso llevar a cabo las investigaciones que permitieran conocer la magnitud del fenómeno, o identificar los grupos de población que pudieran clasificarse como pobres. Es así como en 1987 adoptó y elaboró dos metodologías, con las cuales se pudo tener estimaciones de la proporción de personas pobres y analizar algunas características socioeconómicas.

Las dos metodologías señaladas son la de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y la de línea de pobreza (LP).

La primera metodología capta los hogares que tienen carencias de bienes y servicios que se consideran esenciales para la subsistencia de sus miembros.

La metodología de LP capta los hogares que tienen un ingreso por debajo del que se considera como el mínimo requerido para adquirir el conjunto de bienes y servicios necesarios para el sustento de sus miembros.

2. Los indicadores de NBI actuales: una descripción

Los indicadores de NBI captan, o pretenden captar, hogares que carecen de servicios básicos o cuyos lugares de alojamiento no cumplen con especificaciones mínimas de habitabilidad, o en que, por ciertas características, sus residentes tienen importantes desventajas en el mercado laboral.

Es de advertir que el objetivo es identificar hogares cuyas carencias sean de tal importancia que se puedan llamar «pobres absolutos»; es decir, se reconoce la existencia de una

proporción muy grande de la población con dificultades para acceder a muchos bienes y servicios, de los cuales sólo disfruta una proporción relativamente pequeña de ella. Pero no es esta clase de pobreza «relativa» la que se pretende detectar con los indicadores de NBI; por el contrario, con las NBI se quiere identificar la proporción de personas que no pueden disfrutar de bienes y servicios que la sociedad considera «básicos», «esenciales», o «indispensables» para poder subsistir en el medio social y tiempo presentes.

En este marco, que fue con el cual se construyeron los indicadores en 1987, deben evaluarse los indicadores de NBI. A esta consideración conceptual hay que agregar que en la elaboración de las NBI fue determinante la información del censo de 1985. Su utilización permitió estimar la magnitud de la pobreza en todo el país, y contar con un mapa de pobreza que identificaba las regiones, departamentos y municipios donde el problema de pobreza era más importante.

La utilización del censo tuvo también sus desventajas, ya que los indicadores de NBI debían construirse a partir de las variables censales; es decir, en la elaboración de los indicadores pesaba la restricción de sólo contar con las variables investigadas por el censo.

Se debe anotar, por último, que la metodología de NBI ha sido utilizada ampliamente en otros países; así, por ejemplo, un documento del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) publicado en 1985 y llamado «La pobreza en la Argentina», fue de gran utilidad para la construcción de los indicadores de NBI del DANE.

Con los objetivos y restricciones ya descritos, se elaboraron cinco indicadores de NBI; a saber:

2.1 Hogares que habitan en viviendas inadecuadas: se refiere a las condiciones físicas de las viviendas donde residen los hogares. La definición operativa de este indicador es la siguiente:

- a) En la zona urbana se incluyen los hogares que habitan en viviendas móviles, refugio natural o puente, o en viviendas sin paredes o cuyas paredes son predominantemente de tela o desechos, o viviendas con pisos de tierra.
- b) En la zona rural se incluyen los hogares que habitan en viviendas móviles, refugio natural o puente, o en viviendas sin paredes o cuyas paredes son predominantemente de tela o desechos. Además, se incluyen las viviendas cuyas paredes tienen como material predominante el bahareque, la guadua, la caña, o la madera, y al mismo tiempo tienen pisos de tierra.

2.2 Hogares que habitan en viviendas sin servicios básicos.

- a) En la zona urbana se incluyen las viviendas sin sanitario, o aquellas sin conexión con acueducto, y en las cuales el agua provenga de río, nacimiento, quebrada, acequia, carro tanque, o de la lluvia.
- b) En la zona rural se incluyen las viviendas sin sanitario y que, al mismo tiempo, no tengan acueducto y se aprovisionen de agua de río, nacimiento o lluvia.

2.3 Hogares con hacinamiento crítico: son hogares con más de tres personas por cuarto (excluyendo cocina, baño y garaje).

2.4 Hogares con inasistencia escolar: son hogares con al menos un niño de 7 a 11

años, pariente del jefe, que no asiste a la escuela.

2.5 Hogares con alta dependencia económica: son hogares donde hay más de tres personas por miembro ocupado, y en los cuales el jefe ha aprobado, como máximo, dos años de educación primaria.

Si un hogar se halla en alguna de las anteriores condiciones se considera pobre y todos sus miembros serán pobres; si algún hogar tiene más de una NBI, dicho hogar se considera en situación de miseria.

3. Evaluación de los indicadores

Cuando se midió la magnitud de la pobreza con el método de NBI, había conciencia de los problemas que este método conlleva; es arbitrario, en la medida en que los indicadores tienen una alta dosis de subjetividad. «La gama de necesidades humanas es muy amplia y no siempre existen criterios objetivos para establecer el límite de satisfacción de cada una de ellas y el peso que habría que darles»¹. Además, capta grupos de población que tienen déficit en ciertos servicios, pero deja fuera a grupos que tienen carencias en otro tipo de bienes. Sin embargo, en la medida en que las situaciones de pobreza se manifiesten en la insatisfacción simultánea de un conjunto de necesidades, es muy probable que los hogares pobres sean captados por algún indicador de NBI.

De hecho, a los indicadores de NBI se les han hecho pruebas que muestran cómo ellos son expresión de un conjunto más amplio de necesidades. La evaluación del indicador debería consistir, entonces, en analizar si éste no excluye a una proporción significativa de pobres; es decir, si verdaderamente se capta a la población más pobre del país.

En ese sentido, el documento ya citado, «La pobreza en la Argentina», expresa: «Al no

¹ DANE, "La Pobreza en Colombia", tomo 1, p.14.

disponer de un panorama comprensivo, ya sea de los recursos de los hogares o de su acceso a los diferentes grupos de satisfactores, se hace necesario seleccionar aquellas características que además de representar alguna dimensión importante de la privación, también se encuentran lo suficientemente asociadas con las situaciones de pobreza como para representar a las demás carencias que configuran tales situaciones. En la medida en que las características seleccionadas satisfagan esta condición, su combinación en un indicador compuesto de hogares con NBI dará por resultado que éste incluya buena parte de los hogares que se hallan efectivamente en situación de pobreza y constituyan una razonable aproximación a la extensión o magnitud de tales situaciones en el área².

En efecto, cuando se elaboraron los indicadores de NBI, se hicieron muchas pruebas con otras variables que traía el censo, o que de él se podían deducir, como ausentismo escolar, tasas de desempleo, mortalidad infantil, analfabetismo, tipo de combustible utilizado para cocinar, viviendas sin energía eléctrica, etc. Estas pruebas mostraban marcadas diferencias de la población clasificada como pobres por NBI con respecto a los no pobres. A manera de ejemplo: se encontró que entre la población pobre de la zona urbana el analfabetismo de las personas mayores de 15 años era de 15.6%, mientras que en los no pobres ese porcentaje era de 4.1%³.

Por último, con los resultados de la Encuesta de pobreza y calidad de vida, que el DANE llevó a cabo a finales de 1991 en Santafé de Bogotá, se ha podido ver las relaciones que hay entre los hogares pobres con NBI y otras variables de calidad de vida. Las relaciones encontradas confirman que los indicadores de NBI captan una gran proporción de hogares con carencias no medidas directamente por las NBI; por ejemplo servicio de aseo, de teléfonos, de transporte.

Por otro lado, se analizaron los resultados de la pobreza medida por NBI y los obtenidos

cuando la medición se hizo por línea de pobreza (LP); en general, se encuentra que hay una mayor proporción de hogares con ingresos menores a la LP, que con NBI. Esto no debe sorprender, ya que la medición de LP incluye a muchos hogares que teniendo unas condiciones de vivienda adecuadas, se encuentran con problemas graves de desempleo o de subempleo, por lo cual no cuentan con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades de bienes y servicios, como son alimentación, vestuario, etc.

Esta circunstancia se debe tener en cuenta en la evaluación de los indicadores. Es claro que las NBI no captan fenómenos coyunturales que pueden llevar a un hogar a ser pobre y simultáneamente no carecer de los servicios básicos que se consideran en las NBI.

Sin embargo, cabe destacar que la mayoría de los hogares que se clasifican pobres por NBI, también lo son por LP (el caso contrario no se da). Por tanto es muy probable que cuando se capte a un hogar como pobre por NBI, también lo sea por ingreso (algunas pruebas realizadas muestran que si un hogar es pobre por NBI, hay una probabilidad de 80% de que sea pobre por LP)⁴.

En esta misma línea de investigación se ha encontrado que en las siete ciudades que normalmente encuesta el DANE, más del 70% de los pobres por NBI también son pobres por LP, con la advertencia de que los primeros están subestimados porque en esas pruebas no se incluyó el indicador de alta dependencia económica.

Una de las críticas que se formulan a los indicadores de NBI es que no incluye un

² INDEC, "La Pobreza en Argentina", p. 500, citado en la "Pobreza en Colombia", tomo I, p. 458.

³ Dane, "La pobreza en Colombia"; tomo 1

⁴ Por esto es importante el concepto de riesgo de ser pobre; es decir, de los hogares que si bien no son pobres en el momento actual, en un momento de crisis general, o particular, no tienen los medios para enfrentar dicha crisis y rápidamente caen en una situación de pobreza.

indicador sobre salud, ya sea de servicios o estado de salud de la población, y debe señalarse que no fue posible incorporar esta variable porque el censo de 1985 no traía información sobre el tema, y que con el nuevo censo tampoco se podrá tener un indicador de salud.

Por último, una crítica que recientemente ha salido a relucir se refiere al hecho de que los indicadores de NBI son muy elementales, en el sentido de que no utilizan la gran cantidad de variables que entran en juego en el bienestar de la población. Al respecto se deben decir varias cosas:

3.1. Como se ha visto más arriba, las NBI utilizadas hasta ahora captan una gran variedad de privaciones, sea directamente o por la alta correlación que tienen con otro tipo de privaciones.

3.2. Es cierto que las herramientas estadísticas disponibles hoy, con las facilidades en el manejo de información que permite la existencia de computadoras, facilita el poder manejar una gran cantidad de variables y, a partir de allí, elaborar indicadores de nivel de vida o de pobreza, por métodos factoriales, como por ejemplo los componentes principales.

3.3. Cuando se estableció la metodología de NBI se hicieron ejercicios de análisis factorial por componentes principales; por un lado, se compararon los porcentajes municipales de NBI con un índice municipal de calidad de vida que estableció el Instituto SER de Investigación, obteniéndose un alto grado de equivalencia entre los municipios con baja calidad de vida y porcentajes de NBI; de este ejercicio se concluyó que «este hecho destaca la alta equivalencia de resultados entre el método factorial y la metodología de NBI, en el sentido de que los dos métodos condujeron a un ordenamiento muy similar de los municipios, de acuerdo con su nivel de pobreza o calidad de vida».

Otros ejercicios similares se hicieron y los resultados fueron igualmente estimulantes.

3.4. El método de NBI permite asociar directamente los indicadores con la pobreza; es un método transparente y comprensible. Si se quiere, entonces, cambiar la metodología de NBI por otra que utilice herramientas más sofisticadas donde el grado de «objetividad» sea mayor, una evaluación costo/beneficio es pertinente; los beneficios marginales deben ser mayores que los costos marginales. Los beneficios se deben medir viendo si con el nuevo método se captan con mayor precisión los pobres, y en los costos se deben considerar factores como la claridad y la transparencia para los municipios.

Hasta ahora se han resaltado las ventajas del método de NBI; sin embargo, es evidente que el indicador tiene problemas: en primer lugar -como se verá más adelante-, cada vez está captando menos pobres, lo cual indica que ha habido un mejoramiento en el bienestar de la población, pero también que las necesidades que se deben tomar como indicadores deben cambiar; y, en segundo lugar, las ventajas de las nuevas herramientas estadísticas y computacionales deberán utilizarse para llegar a mediciones más precisas y confiables de la población con carencias críticas.

3.5 Las líneas de pobreza (LP)⁵

Como se ha dicho, la otra metodología utilizada por el DANE para medir la magnitud de la pobreza es la llamada «línea de pobreza», es decir el ingreso mínimo por debajo del cual, se considera que un individuo es pobre. En 1987, el DANE hizo estimaciones de líneas de pobreza para trece ciudades utilizando la información de la encuesta de ingresos y gastos de 1984- 1985.

⁵ La metodología detallada se encuentra en "La pobreza en trece ciudades colombianas, medida a través de líneas de pobreza y de indigencia", DANE, Boletín de Estadística, N° 429, diciembre de 1988.

El procedimiento de estimaciones de la LP se puede resumir en los siguientes dos pasos:

- a) Estimar la canasta normativa de alimentos (cuyo valor se conoce como «línea de indigencia» (LI).
- b) Estimar la LP basándose en la canasta normativa de alimentos y en la estructura de gastos de los hogares.

La canasta normativa de alimentos se elaboró en base a los requerimientos mínimos de calorías, proteínas y otros nutrientes para una persona de edad y sexo promedio. Esta canasta debe poseer las siguientes características:

- Satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos.
- Respetar, en lo posible, los hábitos alimenticios de la población objetivo.
- Tener en cuenta, en lo posible, la disponibilidad de alimentos.
- Tener un costo mínimo.

Una vez encontrada la línea de indigencia, para determinar la LP se le aplica a la primera el coeficiente de Engel de los estratos más pobres.

3.6 La evolución de la pobreza

Un aspecto que vale pena resaltar es que a partir de 1988 se ha seguido midiendo la magnitud de la pobreza con ambas

metodologías. Esto se ha hecho de varias formas: se introdujo en la encuesta de hogares un módulo que permite tener los indicadores de NBI; en las principales ciudades colombianas se recolectan mes a mes los precios que conforman la canasta de alimentos, con lo cual se tiene un índice estimativo de las LP; el DANE ha realizado dos encuestas de calidad de vida, una en Bogotá (1991) y otra a nivel nacional (1993), encuestas con las que no sólo se ha pretendido medir la pobreza sino que se ha querido tener una herramienta para analizar más ampliamente sus causas y su relación con otro tipo de carencias. Y otras entidades, como el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Contraloría General de la República, han efectuado encuestas donde también miden la magnitud de la pobreza por los dos métodos aquí señalados.

Se debe destacar el hecho de que el comportamiento de la magnitud de la pobreza es bien disímil con el método de NBI y con el de LP. Mientras que con el primero se observa una disminución permanente, con el segundo se observa un comportamiento irregular; esto es esperable, dada la diferente naturaleza de los dos métodos. En el siguiente punto se hablará un poco sobre esta cuestión.

Antes de terminar esta parte, se presenta, a manera de ejemplo, la evolución de la pobreza por NBI entre 1985 y 1993⁶ (cuadro 1).

⁶ La información de 1985 proviene del censo de ese año, y la de 1993, de la encuesta de pobreza y calidad de vida de ese año; debe recordarse que esta última es representativa para Santafé de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, resto urbano y zona rural.

Cuadro 1
EVOLUCION DE LA POBREZA POR NBI: 1985-1993

Porcentaje de personas pobres	1985	1993
Total nacional	45,6	29,2
Total urbano	32,2	16,4
Total 4 ciudades	25,7	13,7
Bogotá	23,5	12,9
Medellín (área metropolitana)	24,7	12,7
Cali (área metropolitana)	25,9	12,9
Barranquilla (área metropolitana)	36,6	20,4
Resto urbano	37,0	19,3
Total rural	72,6	54,1

Fuente: Para 1985, Censo de población; para 1993, Encuesta nacional de calidad de vida

En el cuadro se observa cómo la magnitud de personas pobres, en el total nacional, cae de más de 45% en 1985 a 29% en 1993. Esta disminución, como ya se dijo, es general, refleja un aumento en los niveles de vida de la población colombiana, pero también refleja el hecho de que los indicadores actuales de NBI han perdido validez, y que es necesario redefinir dichos indicadores (ver más adelante).

3.7 El método integrado de medición de la pobreza (MIP)

Una inquietud de siempre es la relación entre las NBI y la LP. Se dice, que la pobreza medida a partir de NBI es estructural, mientras que la medida a través de la LP es coyuntural, debido principalmente a las características de los indicadores de NBI; por ejemplo, el indicador de vivienda inadecuada considera que los hogares que sufren este problema no lo pueden resolver a corto plazo, aunque en algunos momentos tengan ingresos relativamente altos. Otro indicador, el de servicios inadecuados, en muchos casos lo que refleja no se soluciona con mayores ingresos del hogar, sino a través de la inversión en infraestructura social por parte del Estado; lo mismo se puede decir del indicador de inasistencia escolar.

Ciertamente, si un hogar incrementa sus ingresos en forma continua podrá satisfacer sus necesidades básicas, pero si la mejora monetaria es temporal, probablemente no podrá satisfacer dichas necesidades, puesto que ello implicaría un cambio de vivienda y de barrio.

Por el lado de la LP, se considera que la pobreza así captada es más coyuntural, dado que la insuficiencia de ingresos tiene una relación más próxima con la situación general de la economía en un momento dado del tiempo. Así, una situación de crisis económica puede llevar a situaciones de pobreza por la pérdida del empleo, o la quiebra de pequeñas empresas, con lo cual un hogar pierde todo, o al menos una parte de su ingreso.

Otra interpretación de las diferencias entre las NBI y la LP se relaciona con el hecho de que las primeras están ligadas con la riqueza que tenga disponible un hogar en cierto momento; es decir, con el acceso que tenga el hogar a bienes y servicios, ya sean de su propiedad o de la sociedad. En este sentido, se puede considerar que la satisfacción o no de ciertas necesidades se relaciona con el ingreso pasado del hogar, mientras que la LP se relaciona con el consumo corriente.

Sea como fuere, es claro que la pobreza medida con NBI se relaciona más con fenómenos de largo plazo, mientras que la medida a través de la LP se relaciona con el corto plazo.

Rubén Kaztman⁷ ha avanzado en una interpretación que, si bien no contradice la anterior, sí profundiza en la distinción de las diferentes clases de pobreza, lo cual ayuda a entender la problemática de cada grupo.

Kaztman divide a los hogares (o personas) en cuatro grupos:

- i) Hogares que no son pobres ni por NBI ni por LP, o, simplemente, hogares no pobres (grupo A).
- ii) Hogares que no son pobres por LP y sí lo son por NBI (grupo B). A este tipo de pobreza Kaztman lo llama pobreza inercial. Se puede definir como la población que ha salido de la pobreza, pero que todavía no ha satisfecho ciertas necesidades básicas, debido principalmente a la influencia de aspectos culturales.
- iii) Hogares que son pobres por LP y no lo son por NBI (grupo C), o pobreza reciente. Este grupo está conformado por hogares que tienen una vivienda adecuada y cuentan con los servicios básicos, pero por situaciones de pérdida de empleo, muerte del jefe o

⁷ Rubén Kaztman, "La heterogeneidad de la pobreza", 1989.

algún otro acontecimiento grave se encuentran en situación de pobreza.

- iv) Hogares que son pobres por LP y por NBI, o pobreza crónica (grupo D).

La interpretación de Kaztman parece bastante adecuada, pero subsisten algunos aspectos que no son claros en los grupos B y C, especialmente en el B. Este grupo puede estar conformado por hogares que pertenecían al grupo D y que por diferentes circunstancias lograron incrementar sus ingresos, de tal forma que ya no tienen insuficiencia de éstos; sin embargo, como ya se ha dicho, este incremento puede ser temporal y por tanto no se podría hablar de pobreza inercial, ya que la situación de dichos hogares es probable que no cambie a largo plazo. El grupo C presenta también dificultades de interpretación, en el sentido de que muchos hogares pueden permanecer por un largo tiempo sin ingresos suficientes y mantenerse en una vivienda que cumpla con los requerimientos básicos.

El análisis de las características socioeconómicas puede ayudar a comprender mejor las diferencias y similitudes de los grupos de pobreza definidos por Kaztman, estudiando, hasta donde sea posible, la movilidad en el tiempo de los hogares entre los diferentes grupos y el cambio que se presenta en las

variables económicas, sociales y demográficas; reiteramos, no obstante, que hay ciertas variables que en cinco años no sufren grandes cambios, como se verá más adelante.

A manera de ejemplo, se presenta la magnitud de la pobreza en siete ciudades, utilizando el MIP. Se debe aclarar que se han hecho algunos cambios en cuanto a la medición de la pobreza. El primero es en cuanto a la definición de NBI; se ha quitado el indicador de alta dependencia económica, ya que éste se incluyó como variable proxy de la insuficiencia de ingresos, pero en este caso el problema de insuficiencia se toma directamente a través de la LP. Por otro lado, aquí se considerará que un hogar es pobre si tiene alguna NBI, o si tiene un ingreso per cápita por debajo de la LP, o ambos (cuadros 2 y 3).

La información utilizada proviene de las encuestas de hogares del DANE en las etapas de los meses de septiembre de 1986, 1987, 1988, 1989 y 1990. Éstas tienen un módulo especial para medir la pobreza con la metodología de NBI; para la medición de la pobreza por LP fue necesario diseñar un procedimiento para ajustar los ingresos declarados por los hogares. Por otro lado, se debieron hacer algunas reestimaciones de las líneas de pobreza en los años estudiados.

Cuadro 2

**CALIDAD DE VIDA DE LOS HOGARES SEGUN NBI Y LP.
BOGOTA: LP vs. NBI. 1991**

Pobreza según líneas de pobreza	Necesidades Básicas insatisfechas		
	No pobre	Pobre	Total
No pobre			
Hogares	792 986	37 430	830 416
Número de personas	3 106 777	177 267	3 284 044
Promedio	3,92	4,74	3,95
Pobre			
Hogares	267 515	96 717	364 232
Número de personas	1 217 560	530 354	1 747 914
Promedio	4,55	5,48	4,80
Total			
Hogares	1 060 501	134 147	1 194 648
Número de personas	4 324 337	707 621	5 031 958
Promedio	4,08	5,27	4,21

Fuente: Encuesta de pobreza y calidad de vida en Bogotá, 1991.

Nota: No incluye indicador de alta dependencia económica.

Cuadro 3

LA POBREZA EN BOGOTA: METODOLOGIA MIP. 1991

Porcentaje de hogares y personas	Necesidades Básicas insatisfechas		
	No pobres	Pobres por NBI	Total
Porcentaje de hogares			
. No pobres por LP	66	3,1	69,5
. Pobres por LP	22,4	8,1	30,5
Total	88,8	11,2	100,0
Porcentaje de personas			
. No pobres por LP	61,7	3,5	65,3
. Pobres por LP	24,2	10,5	34,8
Total	85,9	14,0	100,0

Fuente: DANE, Encuesta de pobreza y calidad de vida en Bogotá, 1991.

2.4. COMENTARIOS AL TEMA: NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS. ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS

COMENTARISTA Nº 1:

Alberto Minujin

*Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
Bogotá, Colombia*

En primer término, deseo señalar por qué UNICEF está fuertemente comprometido en la lucha contra la pobreza y participando activamente en el análisis de esta problemática.

Por una parte, uno de los grupos más vulnerables de la sociedad son los niños. Son frágiles, se están formando, no tienen formas colectivas de representación ni de defensa y no son tenidos en cuenta adecuadamente por nosotros, los adultos. El proceso de crisis y ajuste los ha tocado fuertemente. En ellos ha recaído buena parte de los costos del ajuste. Han sido afectados tanto por la caída del ingreso familiar como por el deterioro de la oferta de servicios básicos, fundamentalmente en el campo de la salud y de la educación. La necesaria búsqueda de mayores ingresos familiares ha llevado a una participación en el mercado de más miembros del grupo, entre ellos las madres y los mismos niños, sin respaldo ni protección.

Pero, más que esto, nosotros creemos que en la infancia se encuentra la efectiva posibilidad de un desarrollo sustentable, y de lograr cambios que parecen estructuralmente muy difíciles.

La descripción que hizo Reynaldo Bajraj respecto de la problemática de la pobreza fue muy clara. Sin embargo, los procesos de empobrecimiento sufridos en la última década han ampliado y hecho más complejo el campo de la pobreza. En el presente, esta problemática incluye no sólo a los "históricamente" pobres, sino también a un sector muy grande de la población que ha empeorado significativamente su calidad de vida, los «nuevos pobres». Entre la integración social plena y la exclusión se presenta una amplia diversidad de situaciones de

desintegración. Muchas de estas situaciones configuran condiciones de vida que entran en el campo de la pobreza. En este contexto las políticas sociales deben, dentro de un marco común, diversificarse y flexibilizarse. Esto implica nuevos requisitos para la información y nuevas orientaciones para el monitoreo y la evaluación de programas sociales.

Quiero agradecer a los expositores por haber presentado en forma amena un tema tan árido como es el de la medición de la pobreza. Creo que es importante -cuando hablamos de medir la problemática de la pobreza- que se tenga permanentemente en cuenta qué estamos tratando de analizar y ayudemos, sobre todo, a buscar soluciones de un grave problema social. Es por esto que resulta necesario referirse a la dinámica de la pobreza, a fin de saber para qué medimos y qué es lo que se trata de medir.

Quiero en particular agradecer a Rubén Kaztman, porque logró una muy buena síntesis de algunos puntos problemáticos del tema que estamos tratando, que realmente es difícil obtener. Un punto relevante es la sensibilización de la sociedad que han logrado estas mediciones, lo que va mucho más allá de las mediciones en sí mismas. Es decir que al margen de las discusiones que estamos sosteniendo sobre aspectos técnicos ligados a los indicadores de pobreza, la medición de la pobreza y su difusión han tenido un notable impacto tanto en los políticos como en los medios de prensa y en la sociedad en general. El impacto ha sido indudablemente muy fuerte en la región, probablemente más allá de lo esperado por la gente que ha trabajado en estos temas. Esto, está rescatado en el trabajo de Rubén y creo que es muy importante.

El trabajo señala tres requisitos que se impusieron a los indicadores: en primer lugar, que fuera el censo la fuente de información; en segundo lugar, que tuvieran una alta correlación con el ingreso, y, en tercer lugar, que fueran representativos de una cierta universalidad u homogeneidad en el territorio. Diría que de esos tres, el único que se cumple totalmente es el primero. En el caso de las NBI, efectivamente se utilizan los censos como fuente básica. Respecto al segundo requisito, aun cuando los indicadores de NBI se sometieron a pruebas de correlación basadas en información contenida en encuestas de hogares y se seleccionaron aquellos que tenían una correlación más alta con el ingreso, la variancia no explicada por los indicadores, tanto en forma individual como conjunta, es relativamente elevada. En cuanto al tercer punto, se buscaron indicadores que tendrían aplicación en todo el territorio, lo cual se logró sólo parcialmente. En este sentido, por ejemplo, creo que la pobreza rural está mal estimada. Algunos de los indicadores, sobre todo de abastecimiento de agua, servicios sanitarios y vivienda, especialmente de países muy heterogéneos como el Perú y otros, no miden adecuadamente las condiciones de pobreza en las áreas rurales. La búsqueda de indicadores únicos simplifica demasiado, tal vez innecesariamente, el tema.

Respecto a la relación de los indicadores de NBI utilizados en el censo con la información del ingreso disponible en los hogares, creo que se ha avanzado significativamente a partir del uso intensivo de las encuestas de hogares.

Cuando se realizaron los primeros estudios censales de pobreza se suponía que los dos métodos de medición, el de línea de pobreza y el de necesidades básicas insatisfechas, deberían determinar conjuntos poblacionales más o menos similares, o por lo menos con una amplia intersección. Las pruebas realizadas utilizando los datos provenientes de las encuestas de hogares mostraron que esto no ocurre, o que ocurre parcialmente. El análisis

de la pobreza y de los cambios en las estructuras sociales mostró la existencia de una dinámica que hace que otros grupos sociales se hayan estado incorporando al campo de la pobreza. La medición de la pobreza a través del método de LP permite ver una parte de este complejo fenómeno, y el de NBI, otra. Al respecto existe un buena bibliografía desarrollada en la región.

En relación con los cambios recientes en la estructura social es muy útil observar la información contenida en el *Panorama Social 1994*, excelente publicación de la CEPAL, varios de cuyos autores están aquí presentes. Si se examinan los cambios del ingreso medio de los hogares por cuartiles entre 1980 y 1990, se encuentra que la caída del ingreso del cuartil 2 y del cuartil 3, en algunos casos es más importante o similar a la caída del ingreso del cuartil 1. Tal el caso de Argentina. En Brasil, el cuartil 1 cae en un 20% y el cuartil 2 en un 17%; o sea que un 50% de la población acompañó el proceso de caída.

El documento presenta otro dato muy interesante: la variación del ingreso medio por año de estudio y por edad. El análisis de los mismos muestra que las personas que tienen de 6 a 9 años de estudio cayeron más, en términos relativos, en su ingreso medio, que las que tienen hasta 5 años de estudio, y los que tienen 10 ó más años de estudio caen también en forma significativa. Asimismo, se observa que este fenómeno es muy fuerte entre las personas de 40 años y más.

Entonces, las sociedades -y en esto tendríamos que ver cómo hacemos con los métodos para que lo refleje- más que ir tendiendo a estructuras duales, donde están los pobres en un lado y los ricos en otro (y en el medio, nada), han derivado a procesos de mayor complejidad y heterogeneización. Son sociedades con amplias zonas grises entre los no pobres plenamente integrados y los excluidos o pobres extremos. El problema de

la pobreza no puede ser tratado igual que el de los excluidos e incluidos, sino que debe referirse a distintas esferas sociales con distintos gradientes de exclusión e inclusión en cada esfera.

Uno de los problemas centrales del método de NBI tal como se está utilizando en estos momentos, está dado por la división de la sociedad en dos: los que sí y los que no. Es dicotómico en cada una de sus variables. Tampoco se ha logrado una forma satisfactoria de combinar las variables para que dejara de ser dicotómico. El desafío está en lograr que estos métodos cuantitativos combinados con métodos cualitativos permitan reflejar adecuadamente los grados y gradientes de inclusión y exclusión. La combinación de métodos cuantitativos y cualitativos puede proporcionar importantes resultados en este campo.

Respecto al problema de la comparabilidad en el tiempo, hay que observar que es casi inevitable que los censos tengan cambios de formulación. Entre los de los años 1980 y 1990 ha habido una serie de cambios conceptuales, y también cambios en las metodologías; la simple ubicación de una pregunta en un lugar

en vez de otro, puede modificar los resultados. Sobre este tema se han realizado muchos estudios por lo que no es necesario extenderse.

Para terminar, yo diría que se cuenta con quince años de experiencia acumulada, se ha avanzado tanto en la experimentación de los métodos como en la tecnología. Me parece que, por una parte, resulta necesario en el futuro dar un salto significativo en una de las líneas que sugiere Rubén: definir un grupo básico de indicadores que se puedan utilizar a lo largo del país, pero trabajar con paquetes de indicadores que sean distintos para las áreas rurales; para las diversas áreas geográficas, y para los diferentes grupos socioculturales, tomando debidamente en cuenta los costos y beneficios de esta diversificación.

Por otra parte, en cuanto a los indicadores que definen la condición de NBI, existe espacio para mejorar su definición y adaptarla o actualizarla a lo largo del tiempo. Sería conveniente realizar algún tipo de actualización análogo al de las líneas de pobreza, en que va cambiando no sólo la valorización de la canasta básica a partir de la cual se define la línea de pobreza, sino también la composición misma de esa canasta.

2.5. COMENTARIOS AL TEMA: NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS. ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS

COMENTARISTA N° 2 :

*Renán Quispe Llanos
Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI
Lima, Perú*

Lo importante de este evento y en particular del tema de discusión, «Necesidades básicas insatisfechas», es que lo que digamos aquí pueda ser utilizado en los trabajos que se vienen desarrollando en los diferentes países.

En relación con el documento de Rubén Kaztman podría agregar que el estudio de la pobreza puede ser enfocado de dos maneras; en la primera, los investigadores deben precisar las variables y los conceptos que permitan medir y caracterizar la pobreza, y a partir de los cuales se desarrollaría la investigación estadística. Es decir, la realización de una encuesta especializada para medir los niveles de vida y de pobreza. En este caso es importante una buena conceptualización por parte de los investigadores, para que posteriormente las estadísticas de pobreza puedan ser correctamente interpretadas.

La segunda forma de abordarlo parte de una investigación estadística ya realizada -en este caso el censo de población-, cuya información ha sido generada no con el fin de medir la pobreza sino, como hacemos en las diferentes oficinas de estadística de los países de América Latina, con objetivos más amplios y genéricos, para conocer estructuralmente la realidad social, económica y demográfica. En consecuencia, a partir de estos datos censales ya obtenidos nos planteamos diversas metodologías para medir la pobreza. En especial se utiliza el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI).

Es importante mencionar que las encuestas especializadas para medir niveles de vida y de pobreza sólo pueden realizarse en base a encuestas por muestreo, restringiendo las posibilidades de desagregación a nivel político-

administrativo. En el caso del Perú sólo podremos hacerlo hasta el nivel departamental. Sin embargo, los censos nacionales de población y vivienda posibilitan la desagregación geográfica en diferentes contextos sociogeográficos; por ejemplo, departamentos, provincias, distritos, centros poblados, áreas urbana y rural, hasta niveles mínimos como las viviendas de una manzana. En este aspecto, la posibilidad de focalización de las áreas más pobres favorece la racionalización del gasto público.

Merecen un comentario especial los diferentes métodos empleados para estimar la pobreza, tales como el método de las necesidades básicas insatisfechas, la línea de pobreza y el método integrado, así como otros que, en la búsqueda de métodos alternativos de investigación, se han generado para estratificar la población en los diferentes ámbitos geográficos. Al respecto podemos mencionar el análisis de componentes principales, el método de puntos de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), el índice de desarrollo humano del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), como alternativas para complementar el estudio de esta problemática.

Desde luego, bajo el convencimiento de que el censo no permite cubrir todos los aspectos para el estudio de la pobreza, se plantea la necesidad de trabajar con información de encuestas especializadas por muestreo, sobre temas específicos, complementando así las variables que no fueron consideradas en el censo, y permitiendo medir los niveles de vida y de pobreza y monitorear los impactos de la política económica y social, en particular el programa de gastos sociales.

Debemos reconocer, como se mencionó en las diferentes exposiciones al referirse a la pobreza, que el comportamiento de las variables socioeconómicas es importante para detectar el contexto macroeconómico que afecta las condiciones de vida de la población. En este sentido, se consideran como variables pertinentes la evolución del empleo, la evolución del PIB (producto interno bruto) per cápita y del consumo per cápita, el comportamiento del producto bruto de los sectores agropecuario e industrial, la evolución y distribución del ingreso, la informalidad, el monitoreo del gasto social, entre los más importantes. En conclusión, para el estudio de la pobreza se debe considerar un abanico de información económica.

Por otro lado, cuando hablemos de los niveles de vida o de pobreza -que es un caso particular de cuantificación-, siempre debemos referirnos a sus diferentes dimensiones. Por eso es necesario que los investigadores hagan una constante revisión de los problemas que se plantean en cada país, para ir incorporando las nuevas variables o indicadores, como la delincuencia, la subversión, el alcoholismo, las características del proceso de desarrollo socioeconómico de un país, en el momento de plantearse el nuevo estudio. Por ejemplo, sabemos que es necesario hacer estudios de distancias y facilidad en el acceso y calidad de las vías de comunicación entre los centros poblados, como un indicador complementario de la pobreza; si las vías de comunicación son buenas reducirán significativamente los costos marginales de los procesos productivos, beneficiando a la población con una mayor disponibilidad de bienes de consumo.

En cuanto a la información de los censos de población y vivienda, si bien es cierto que los resultados se utilizan para estructurar el mapa de carencias de la población a través de la elaboración del indicador de necesidades básicas insatisfechas, lo valioso es que permiten evaluar sectorialmente aspectos que son

estructurales y fundamentales para las políticas específicas de los gobiernos, tales como la reducción del analfabetismo, la mejora del nivel de instrucción de la población, un mayor acceso a los servicios básicos. De allí la riqueza de la información censal sectorializada para efectos del monitoreo social. Para los usuarios no especializados, esta información es mucho más fácil de entender. En efecto, la disminución del analfabetismo, el mayor nivel de instrucción, el mayor acceso a la educación, la mejora en el acceso a los servicios de agua, desagüe y luz de las viviendas, por mencionar algunos, son elementos de análisis que cualquier usuario puede interpretar.

En cuanto a la cobertura temática es evidente que cuando se hace un censo no se pueden cubrir todas las necesidades de información de los diferentes sectores, por lo que se consideran sólo aquellas que son estructuralmente básicas y necesarias para los agentes políticos.

La información desagregada con indicadores específicos y con cobertura geográfica que permita estudiar problemas sociales, requiere de encuestas especializadas. Un censo no puede incluir todas las preguntas que cada uno de los sectores necesita. En el caso particular del INEI, durante la ejecución del censo de 1993, tuvimos una gran demanda de información; hasta dentro de la Dirección Nacional de Cuentas pidieron que incluyéramos la variable ingreso, lo que significaba introducir seis preguntas más, distorsionando la cédula censal. Igualmente, el sector salud hubiera querido que incorporásemos algunos temas, pero significaba tres o cuatro preguntas adicionales. En consecuencia, si seguíamos aceptando todas las solicitudes tendríamos no ya un censo sino una encuesta, cuyos altos costos hubieran imposibilitado su realización. En la práctica, quienes trabajamos en la producción de la información básica estamos obligados a producir información que pueda ser utilizada con fines de acciones políticas concretas, y que sea de manejo del sector gubernamental.

En cuanto a la comparabilidad de los indicadores en el espacio, en la experiencia de cálculo del método de NBI en el INEI se evaluó la recomendación de desarrollar indicadores de carencias diferenciales para las áreas rural y urbana. Sin embargo, ello habría implicado un diseño metodológico más complejo y, por lo tanto, también más costoso. Es por ello que se tomaron criterios universales para la definición de los indicadores.

Un aspecto concurrente en la complejidad de la metodología fue el delimitar lo urbano y lo rural con una conceptualización apropiada, teniendo en cuenta que sus manifestaciones y características varían a nivel de Latinoamérica. Cabe también preguntarse si la definición de área urbana/rural es la adecuada, si pensamos que existen otros conceptos de diferenciación, como el de definir como «rural» a las áreas o conglomerados con menos de 2 000 habitantes. En su condición de productor de estadísticas comparables, el INEI asumió una definición operativa, sencilla y universal para todos los ámbitos.

En cuanto a la oportunidad de la información, es evidente que el censo no puede estar al mismo nivel de oportunidad que una encuesta. El censo da una información de base más focalizada. A partir de la ejecución de las encuestas de hogares -semestrales o anuales- podemos monitorear, pero sólo las áreas que han sido cubiertas por la encuesta, y es allí donde se pueden evaluar periódicamente los principales indicadores de necesidades básicas insatisfechas permitiendo el ajuste de la política gubernamental.

No obstante el reto del trabajo en materia de información, el estudio de la pobreza con fines de monitoreo se tiene que hacer con el método integrado. En el INEI tenemos la inquietud de incorporar, a partir del censo de población y vivienda y de la encuesta de hogares, indicadores de ingreso, con el objeto de hacer una correlación que permita mostrar que un dato censal también puede ser trabajado como información aparentemente de tipo coyuntural.

CAPITULO 3

OTRAS METODOLOGIAS PARA ESTUDIOS DE POBREZA EN RELACION CON PROGRAMAS SOCIALES

3.1. LA MEDICION DE LA POBREZA SEGUN EL METODO DEL INGRESO: NOTAS PARA DISCUSION

Juan Carlos Feres

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago, Chile

I. INTRODUCCIÓN

En América Latina se utilizan preferentemente dos aproximaciones metodológicas para la medición y caracterización de la pobreza: el llamado «método del ingreso» o de las «líneas de pobreza» (LP) y el método directo de los indicadores sociales, cuya modalidad más difundida en los últimos años han sido los denominados «mapas de necesidades básicas insatisfechas» (NBI).

Como se sabe, ambos métodos responden a enfoques conceptuales diferentes, al punto que «no constituyen, en realidad, formas alternativas de medir la misma cosa, sino que representan dos concepciones distintas de la pobreza» (Sen, 1981). Estos se basan, en un caso, en la noción de *capacidad* para satisfacer las necesidades esenciales y, en el otro -el método directo-, en la observación del *consumo real* de las personas con relación a determinadas convenciones sobre necesidades mínimas. Sin embargo, los dos revisten gran interés y contribuyen significativamente a las tareas de diagnóstico de la pobreza.

La fuente principal de información de los mapas de NBI son los *censos de población y vivienda*, en tanto que las estimaciones por LP se elaboran sobre la base de las *encuestas de hogares*. A su vez, cada uno de ellos cuenta naturalmente con un esquema metodológico y una cierta matriz operacional. No obstante, su aplicación concreta suele discurrir por variantes que no siempre se explican del todo, por las consabidas limitaciones en materia de información. Esto lleva a que con alguna frecuencia los resultados que arrojan diversos estudios, que utilizan aparentemente el mismo método y las mismas fuentes de datos, en especial aquellos realizados con el enfoque de

la LP, difieran en la magnitud de la pobreza estimada (a veces en medida considerable), como también en cuanto a las características de los hogares que son clasificados como pobres, con el evidente desconcierto que ello provoca entre los analistas y la opinión pública en general. Tales discrepancias inciden en la credibilidad y confiabilidad técnica de estas mediciones, ponen en cuestión las evaluaciones que se realizan del nivel y evolución de la pobreza, y dificultan las comparaciones internacionales.

Los esfuerzos por superar este problema pasan, obviamente, por cuidar en cada investigación la transparencia y acuciosidad con que se explicitan los conceptos, criterios y supuestos utilizados, así como las fuentes de información y el tratamiento a que se someten los datos, de manera de hacer posible un riguroso examen e interpretación de sus resultados.

Pero ello no basta. Se requiere, al mismo tiempo, generar entre los investigadores un mayor consenso en cuanto a los procedimientos que se aplican en las diferentes etapas del proceso de estimación, a fin de encaminarse hacia un padrón común capaz de elevar la consistencia y homogeneidad de las mediciones y garantizar una efectiva comparabilidad de las mismas. Lo cual se complementa, desde luego, con la necesidad de seguir profundizando en lo que respecta a la verdadera utilidad, alcances y limitaciones de la información que surge de la aplicación de estos métodos, en función de los requerimientos para el análisis y la toma de decisiones en el campo social (vg. diagnóstico, definición de grupos focales y diseño, seguimiento y evaluación de impacto de las políticas y programas orientados a la superación de la pobreza).

Aunque esto forma parte de un debate ya tradicional en América Latina y bastante se ha avanzado al respecto, creemos que es posible ampliar todavía más el espacio de operacionalización común de conceptos y métodos; esto, sin perjuicio de que por su naturaleza y complejidad haya que admitir siempre un cierto grado de diversidad en esta materia, e incluso se estime aconsejable que así sea.

En esta nota se reseñan y discuten brevemente algunos aspectos del método de LP, de carácter exclusivamente metodológico, que inciden en la identificación de los hogares pobres y en el cálculo de la extensión de la pobreza, y que pueden ser útiles a este propósito. Su relevancia ya ha sido puesta de manifiesto en la vasta literatura que sobre el particular se ha generado en la región en los últimos años, por lo que debieran merecer una especial consideración en las investigaciones futuras sobre el tema.

II. REFERENCIAS AL METODO DEL INGRESO

Centraremos los comentarios en torno a siete elementos: las diferencias que se establecen en el costo de la canasta básica de alimentos; el procedimiento de cálculo del valor de los satisfactores no alimentarios; el uso de medidas de equivalencia para los hogares de diferente tamaño y composición; la evaluación de confiabilidad de la medición del ingreso corriente; los problemas asociados a la ampliación de la cobertura del concepto de ingreso; las medidas de pobreza, y, finalmente, algunos alcances sobre las fuentes de información que se emplean en este tipo de estudios.

Por lo tanto, no se abordan en esta oportunidad los elementos relativos a la dimensión propiamente conceptual del método del ingreso, lo que no implica desconocer que ésta representa una materia de la mayor importancia y que, en ocasiones, puede

constituir una fuerte condicionante de las opciones en el plano metodológico.

1. Canasta básica de alimentos (CBA)

Aun aplicando la misma metodología para la construcción y valoración de la canasta básica de alimentos, es habitual que se establezcan costos distintos de CBA, debido a diferencias en la información y en los criterios y procedimientos que se utilizan. Esto lleva a considerar que en los estudios de pobreza se trabaje más bien con un intervalo de valores y no con un valor único.

La determinación del valor de la CBA, representativo del costo de satisfacción de las necesidades básicas de alimentación en un momento y lugar determinados, comporta un proceso de varias etapas que demanda el uso de gran cantidad de información. En América Latina esto se ha asumido principalmente en el marco de lo que podría señalarse como los lineamientos de la CEPAL: definición de canastas cuyo nivel y composición satisfagan las necesidades nutricionales y reflejen los hábitos de consumo prevalecientes en la sociedad (ajuste a las preferencias del consumidor), en concordancia con la oferta interna de productos alimentarios y sus precios relativos. Para su valoración se utilizan, en tanto, los precios de cada artículo recolectados para el cálculo del índice de precios al consumidor (IPC) (CEPAL, 1991).

Pese a que en la región esta metodología goza de una aplicación relativamente generalizada, y que la misma detalla los procedimientos que ordenan las diferentes fases de la estimación, cada ejercicio concreto se enfrenta a situaciones particulares, por insuficiencias de la información u otras razones, que inciden finalmente en el costo de la canasta básica de alimentos. De modo que resulta casi inevitable arribar a valores diferentes, no sólo entre distintos investigadores sino incluso en el

contexto de un mismo estudio, en correspondencia con los caminos alternativos que se sigan en cuanto a criterios, supuestos y tratamiento de los datos de base. A su vez, valores distintos de la CBA, conocidos también como líneas de indigencia (LI) o de pobreza extrema, se traducen directamente en diferencias en la extensión de la pobreza estimada.

El problema es todavía más agudo en aquellos casos en que la información con que se cuenta es manifiestamente débil o incompleta, como suele ocurrir en algunas áreas urbanas y en las áreas rurales de nuestros países, lo que obliga a conducir el análisis apoyado en meras hipótesis o apreciaciones conjeturales.

Ahora bien, no obstante estar conscientes de ello, por lo general tendemos a trabajar, implícita o explícitamente, bajo el supuesto de que el costo de la CBA representa un valor puntual, de alta precisión. Y lo mismo hacemos luego, por ende, con el valor del índice de pobreza.

En atención a esta variabilidad¹, pareciera más razonable establecer este costo en función de un intervalo y no adoptarlo necesariamente como un valor específico. La contrapartida obvia es que esto dificulta un tanto los análisis respecto de los cambios que experimenta la pobreza en el tiempo, sobre todo cuando son de magnitud más bien pequeña, pero el beneficio es una mayor coherencia con el grado de exactitud con que efectivamente se obtienen estas estimaciones. Puesto así, el problema sería entonces cómo determinar la amplitud del citado intervalo.

La tarea es, sin duda, eminentemente empírica. Dejando de lado los aspectos netamente estadísticos, los mínimos y máximos del intervalo debieran ser la resultante de la sensibilidad del costo de la CBA a valores alternativos -dentro de rangos razonables- de ciertos parámetros relevantes que intervienen

en su estimación. Entre esos factores de mayor incidencia cabe mencionar aquellos que guardan relación con los requerimientos nutricionales de los diferentes grupos según sexo, edad y actividad, dado que la canasta se ajusta a las necesidades promedios de la población; la estructura de consumo implícita en la CBA y la cantidad física de cada producto que la compone, y los precios a los cuales se valora dicha canasta.

Entre otros, es posible identificar -en el primer caso- elementos tales como la talla, y por consiguiente el peso, de las personas adultas, necesarios para calcular la "tasa de metabolismo basal" (energía) o el requerimiento proteínico; la distribución horaria dedicada a las diferentes actividades predominantes (ligeras, moderadas y pesadas), especialmente entre la población adulta, y los gastos energéticos brutos correspondientes a cada actividad. En el segundo, sobre la estructura de consumo, están los aspectos relativos a la selección del grupo de referencia para evaluar los hábitos de la población; el tratamiento del consumo «fuera del hogar» (modalidad de adquisición de los alimentos), y los supuestos relativos a la evolución de los patrones de gasto, cuando no se dispone de encuestas recientes sobre el particular. Y, por último, respecto de los precios, la selección de aquellos que se estimen pertinentes para valorar la CBA (medios, mínimos, los que pagan los sectores pobres, etc.); diferencias entre regiones o áreas, a falta de información detallada, e índice válido para la actualización del valor de la canasta (IPC de alimentos, IPC de los pobres, o precios por producto).

Diversos estudios de la CEPAL y de otros autores² han simulado el efecto de algunos de estos factores. Por ejemplo, hay análisis de sensibilidad de las necesidades promedios de

¹ A la cual se suma la variabilidad estadística propia del carácter muestral de algunos datos que se utilizan en la construcción de la CBA, como la distribución sociodemográfica o las estructuras de consumo.

² Véase especialmente CEPAL, 1991, y Gerstenfeld, 1993

energía de toda la población ante variaciones en sus elementos determinantes. Así, cambios en la talla de la población adulta de más o menos 2 cm, inciden en variaciones -positivas o negativas- de las necesidades calóricas que llegan a lo sumo a 22 Kcal/día por persona (menos de 1% del requerimiento total). Distintas hipótesis sobre distribución horaria dedicada a las diferentes actividades predominantes afectan, por su parte, en no más de 26 Kcal/día por persona. Y el impacto de diferentes valores de los gastos energéticos brutos correspondientes a cada actividad se mueve entre -1.2% y +0.7%³. Del mismo modo, en ciertos países y en determinados períodos, las diferencias en el costo de la CBA derivadas de utilizar uno u otro índice de precios para actualizar su valor, han resultado mínimas o de poca significación.

No obstante, la evidencia de que se dispone es aún muy insuficiente y no siempre aporta resultados concluyentes. Además, se requieren esfuerzos adicionales para alcanzar un cierto grado de formalización, que permita establecer algo así como el efecto neto del conjunto de factores que inciden en la variabilidad del valor de la canasta básica de alimentos. Esta es, por tanto, una de las áreas en que se debe seguir trabajando.

2. Gastos no alimentarios

La estructura del gasto varía, entre otros factores, en función del tamaño y la composición del hogar y de las etapas del ciclo de vida familiar. De modo que, más que aplicar un coeficiente (promedio) de gasto en bienes no alimentarios para todos los hogares de un grupo pertinente de ingresos, debiera tenderse hacia «un juego de coeficientes». Asimismo, cuando no se dispone de datos recientes sobre la distribución del gasto, dichos coeficientes debieran actualizarse al menos de acuerdo a la evolución de los precios relativos entre los alimentos y los demás productos de consumo.

En el marco del método de LP, la manera habitual de determinar el costo de satisfacción de las necesidades no alimentarias es de tipo normativo. Se basa en la relación observada entre los gastos en alimentación y los gastos totales de consumo (coeficiente de Engel) en los distintos estratos de hogares, especialmente en aquellos que pertenecen al denominado grupo de referencia (hogares cuyo gasto en alimentos es ligeramente superior al presupuesto básico establecido)⁴.

Al respecto se han destacado a lo menos dos implicaciones conceptuales. En primer lugar, que lo anterior supone que los hogares que logran cubrir adecuadamente sus necesidades de alimentación, satisfacen al mismo tiempo los estándares mínimos de las otras necesidades básicas⁵. En segundo lugar, que el hecho de que el dato registrado en las encuestas corresponda exclusivamente al gasto en consumo privado implica que una parte de la satisfacción de las necesidades básicas no queda reflejada en esa pauta de consumo, en la medida que los hogares acceden a bienes y servicios subsidiados total o parcialmente por el Estado (CEPAL, 1990)⁶.

Sin embargo, lo que queremos resaltar acá es un asunto distinto. Admitido el coeficiente de Engel como norma a partir de la cual se establece el costo de los satisfactores no alimentarios, surge el problema de las diferencias en el valor de este coeficiente entre

³ Se debe tener presente, sin embargo, que si las variaciones se expresaran en relación con los requerimientos de las personas adultas, en lugar del promedio de toda la población, estos porcentajes serían algo superiores a los indicados.

⁴ Quizás la única excepción a este procedimiento la constituya el trabajo de *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México* (COPLAMAR, 1983), en el que se hizo un intento por identificar satisfactores específicos para cada tipo de necesidad no alimentaria.

⁵ Cuestión que no necesariamente es así. Sobre el particular, véase una interesante discusión, en *Beccaria y Minujin*, 1993, relativa al tema de la vivienda, en torno al tratamiento de los ingresos imputados por concepto del uso de la vivienda propia.

⁶ Esto se retoma más adelante en el punto 5.

los distintos tipos de hogares de un estrato de referencia⁷. Diferencias que tienen que ver principalmente con el tamaño y la composición del hogar, y con las etapas del ciclo de vida por las que éste atraviesa.

Un ejemplo de ello lo encontramos en los resultados del análisis efectuado por Feres y León (1987), a partir de los datos de la encuesta de ingresos y gastos de Colombia de 1984-1985, que ilustran acerca de las diferencias que existen en la estructura del gasto no alimentario, en sus principales rubros, entre hogares de similar nivel de ingreso pero de distinta composición. Así, para el conjunto de hogares de Bogotá, Cali y Medellín que conformaban el 2º. cuartil de gasto per cápita, se observaron diferencias en la proporción del gasto destinado a transporte, educación, salud y vivienda. Respecto de este último ítem, los hogares constituidos por parejas jóvenes, sin hijos, destinaban en promedio cerca de un 20% del gasto a vivienda, en tanto que en los hogares de parejas de mayor edad con dos hijos dicho porcentaje era de un 15%. Las diferencias que se observaron en la proporción del gasto en alimentación fueron aún mayores.

De modo que el hecho de que el costo de atender las necesidades no alimentarias varíe a lo largo de las etapas del ciclo de vida familiar, según el tamaño y la composición del hogar, así como en función de otros factores tales como la cuantía del patrimonio acumulado y el grado de acceso a servicios públicos, amerita un cierto análisis pormenorizado de estos capítulos del gasto, el cual podría derivar -al igual que para la alimentación- en eventuales coeficientes específicos para distintos tipos de hogares.

Sin embargo, este es un aspecto que debiera también tener su expresión en el ámbito de las denominadas «escalas de equivalencias» que se analizan en el punto siguiente, y a lo mejor es a través de ellas que debieran recogerse completamente los efectos relativos a las diferencias de composición y de las economías de escala de los hogares, implícitas en el perfil de sus gastos de consumo.

Por otra parte, en virtud de la baja periodicidad con que se realizan las encuestas de presupuestos familiares, es necesario contar con algún criterio que permita «actualizar» la estructura de gastos de los hogares. En ausencia de otra información, y sin recurrir a sofisticados cálculos de elasticidad, una vía disponible parece ser el tomar en consideración la evolución de los precios de los diferentes capítulos del gasto y ponderar, en cada momento, el coeficiente original por la diferencial de cambio en los precios relativos. La experiencia de los últimos años en la mayoría de los países de la región en cuanto, por ejemplo, a la disparidad con que se han modificado los precios de los bienes transables y no transables, o las tarifas de los servicios públicos *versus* precios de los alimentos, justifican con creces un procedimiento de este tipo.

Un asunto distinto (y que no veremos acá) es, por cierto, el cómo determinar los coeficientes de gasto en alimentación en aquellas áreas de las cuales no se tiene ninguna clase de información, situación en que se encuentra gran parte de las zonas rurales de América Latina.

3. Medidas de equivalencia

El uso de valores expresados per cápita es necesario, pero claramente insuficiente. Las importantes diferencias entre los hogares en determinados atributos claves, hace aconsejable evaluar sus necesidades y sus recursos en unidades de equivalencia. No obstante, se está lejos de disponer de buenas medidas en este sentido.

⁷ En los trabajos de la CEPAL se han adoptado corrientemente, y de manera uniforme para todos los países, coeficientes de 0.5 para las zonas urbanas y de cerca de 0.357 para las zonas rurales, los que equivalen a valores inversos (relación de Orshansky) de 2.0 y 1.75, respectivamente. En algunos países en que el coeficiente promedio observado en el grupo de referencia se aparta de estos valores, ellos igualmente se han conservado con el objeto principal de no alterar la comparabilidad con estimaciones previas.

En los estudios de pobreza se utilizan normalmente las unidades per cápita para expresar tanto los valores de las líneas como los recursos de que dispone el hogar para satisfacer sus necesidades básicas. Con ello se da cuenta del hecho de que el nivel de bienestar depende estrechamente del número de miembros de la familia. Sin embargo, como ya se dijo, en rigor la línea de pobreza -o el ingreso- debiera reconocer además las economías de escala asociadas a diferentes tamaños de hogar, los efectos de la particular composición de sus integrantes (sexo, edad u otra característica relevante), así como la estructura de consumo que acompaña a las distintas fases o etapas del ciclo de vida familiar. El conjunto de estos elementos es lo que tendría que resumirse en las denominadas «escalas de equivalencia» entre los hogares⁸.

La utilización o no de este tipo de escalas en los diversos estudios redunda en discrepancias en sus resultados, no sólo en cuanto a la extensión de la pobreza sino, especialmente, en lo que respecta a la identificación de los hogares pobres. Como ejemplo, baste señalar que muchos hogares de ingresos medios pero de gran tamaño (y por ende con fuerte presencia de niños), podrían cambiar su clasificación de pobres a no pobres si se tomara en cuenta las equivalencias que les son aplicables.

Con todo, debe reconocerse que estas escalas son difíciles de obtener y, aun cuando existen algunas propuestas concretas, se considera que hasta ahora son muy parciales e imperfectas. Tres son los métodos principales que se utilizan para obtenerlas:

- a) Encuestas de valoración de las necesidades individuales (introduce elementos subjetivos);
- b) Investigación empírica del comportamiento del gasto de los hogares (usando algún indicador de bienestar, como el coeficiente de Engel, para hogares de diferente tamaño y composición), y
- c) Estudios de base nutricional (y psicológica).

Naturalmente, los distintos métodos conducen a resultados también distintos.

Para ilustrar la gran disparidad que se puede producir a este respecto, a continuación se presentan cuatro escalas actualmente en uso en diferentes países:

□ **Escala de Amsterdam** (usada en los estudios de gastos de consumo en el Reino Unido):

	Hombre	Mujer
18 años y más	1.00	0.90
14 - 17 años	0.98	0.90
< 14 años	0.52	0.52

	OECD 1/	OECD modificada 2/
Primer adulto	1.0	1.0
Persona adicional > 14	0.7	0.5
Persona adicional < 14	0.5	0.3

1/ Arbitraria, pero más realista que el per cápita.

2/ Compromiso entre la de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD) y la escala subjetiva.

□ **Escala subjetiva:**

Primer adulto	1.000
Segunda persona	0.232
Tercera persona	0.159
Cuarta persona	0.126
Quinta persona	0.105
Sexta persona	0.091

Como se advierte, unas y otras pueden llegar a ser muy diferentes, al punto de alterar significativamente los resultados que se obtengan en un estudio de pobreza. De modo que tampoco basta aplicar una escala (frente a no hacerlo), sino que es muy importante conocerla específicamente, y evaluar sus antecedentes y razonabilidad.

⁸ Y todavía se puede agregar otro factor, cuyo análisis empírico resulta aún más complicado: la distribución intra-hogar del consumo.

Un criterio utilizado en América Latina para elaborar escalas de equivalencia pero válido tan solo a nivel del consumo alimentario, es aquel que se deriva de las necesidades energéticas de cada individuo (CEPAL, 1991). Con su aplicación es posible tomar en cuenta las necesidades diferentes de alimentación de los distintos miembros del hogar, pero no incorpora explícitamente las posibles economías de escala en el consumo de alimentos. Con mayor razón, no se puede considerar este criterio como base suficiente para extrapolarlo al conjunto de los gastos de consumo. De todas maneras, su utilidad es indudable en el ítem de consumo alimentario, por lo que en el cuadro siguiente se presenta un ejemplo de este tipo de escala, a partir de los requerimientos de una persona de 31 a 60 años de edad, de sexo masculino y con actividad moderada.

□ Escala a base de las necesidades energéticas (Perú)

Categorías sociodemográficas	Hombres	Mujeres
Menores de 1 año	0.274	0.253
1 a 3 años	0.502	0.469
4 a 6 años	0.651	0.587
7 a 9 años	0.748	0.660
10 a 13 años	0.825	0.728
14 a 17 años	0.990	0.774
18 a 30 años		
Actividad ligera	0.883	0.701
Actividad moderada	0.994	0.722
Actividad pesada	1.143	0.761
31 a 60 años		
Actividad ligera	0.888	0.725
Actividad moderada	1.000	0.747
Actividad pesada	1.150	0.787
Mayores de 60 años		
Actividad ligera	0.729	0.659
Actividad moderada	0.821	0.679
Actividad pesada	0.944	0.715

Fuente: CEPAL, 1988.

En consecuencia, pese a reconocer la imperiosa necesidad de incorporar este elemento en la metodología de los estudios de pobreza, es poco aún lo que se puede proponer sólidamente al respecto. Constituye, por lo tanto, otro tema que debiera formar parte de la agenda de investigación metodológica en este campo de los países de la región.

4. Confiabilidad de la medición del ingreso

Evaluar la calidad de las mediciones de ingreso de las encuestas de hogares es una tarea central en las estimaciones de pobreza por LP. Junto con avanzar hacia una mayor cobertura y precisión de los datos primarios, es posible mejorar aún más los procedimientos para la corrección y ajuste de esos ingresos.

Entre los múltiples aspectos que investigan las encuestas de hogares, no cabe duda que uno de los más controversiales es el de la calidad de las mediciones de las distintas corrientes de ingresos que reciben las personas y las familias. Existe un amplio consenso en que ellas adolecen de sesgos generalmente subestimativos, aun cuando tal consenso no siempre se extienda a la manera en que ellos se determinan y a la magnitud de los mismos. En los estudios de pobreza, que representan un corte normativo en la distribución del ingreso, es imprescindible hacer un intento por evaluar estos sesgos y corregirlos. De lo contrario, ellos se reflejan automáticamente en la extensión de la pobreza estimada.

Pese a que las encuestas más frecuentemente utilizadas para estos fines forman parte -en casi todos los países- de un programa

regular y de ejecución permanente, con sus contenidos y procesos altamente estandarizados, no hay antecedentes suficientes que avalen la tesis de una relativa estabilidad de estos sesgos en la sucesivas rondas de la encuesta ⁹. Por el contrario, en muchos casos la evidencia que se ha podido generar tiende a contradecir -y a veces abiertamente- la idea de un posible "congelamiento" de tales sesgos. No queda otra alternativa, por tanto, que evaluar en cada encuesta la confiabilidad de la medición del ingreso y procurar la corrección de los márgenes de subestimación.

Los sesgos pueden ser de distinto tipo. Algunos se relacionan con el carácter muestral de la investigación (insuficiencia o mala calidad del marco muestral, problemas de cobertura, rechazos, variabilidad estadística, etc.), en tanto que otros se derivan más bien de determinadas contingencias de errores ajenos al muestreo (Altamir, 1975). Los primeros se suponen manejados en el marco de cada encuesta, y son generalmente evaluados por el responsable de la misma; los segundos, en cambio, constituyen sobre todo errores de respuesta que suelen ser más difíciles de detectar, no siempre son completamente imputables al responder y su corrección resulta compleja. Además, estos últimos representan usualmente la mayor proporción dentro del error total de estimación.

Para nuestros propósitos interesan especialmente los problemas de no respuesta, de cobertura incompleta del concepto de ingreso investigado, y de subdeclaración.

La falta de respuesta a determinadas preguntas de ingreso puede llegar a ser significativa en una encuesta, al punto que distorciona los resultados y abult artificialmente los índices de pobreza (y particularmente los de indigencia) ¹⁰. Es necesario, por ende, efectuar las imputaciones correspondientes, de acuerdo a los atributos de cada receptor que no declaró. Esto es perfectamente posible en la mayoría de los casos y la propia encuesta

aporta información para ello, utilizando como base los ingresos reportados por las personas u hogares de similares características ¹¹.

Un criterio alternativo es obviamente excluir de la muestra, para todo lo relacionado con las variables de ingreso, a aquellos que no reportan su valor. Si lo anterior se acompaña de los ajustes muestrales pertinentes (reemplazos o cambios en los factores de expansión) no hay problema; pero, de no ser así, alteraría la representatividad de la encuesta, o bien obligaría a ampararse en el supuesto de que las personas que se excluyen de la muestra tienen la misma distribución y características de las que permanecen en ella, lo que constituye un supuesto fuerte que al menos requiere del respaldo de investigaciones de campo, que por lo general no se realizan en América Latina.

Completar el concepto de ingreso investigado en las encuestas, para compatibilizarlo con el ingreso corriente total de los hogares, también opera por el mecanismo de la imputación. Pero este caso es distinto al anterior; no sólo se requiere identificar a los probables perceptores de cada clase de ingreso no investigado, sino además generar una estimación del monto global o promedio de esos ingresos a partir de datos de

⁹ De ser así, no se resolvería tampoco el problema de precisión de las estimaciones, pero sí en buena medida el de su comparabilidad. Cuestión que incidiría positivamente, además, en los análisis de la distribución del ingreso.

¹⁰ Un ejemplo extremo lo constituye la Encuesta permanente de hogares (EPH) de Argentina, en la que sólo se admiten informantes directos para las preguntas de características económicas. En la encuesta de la capital Federal y del Gran Buenos Aires de octubre de 1990, el 22.7 % de los ocupados no reportó sus ingresos. En 1992, dicho porcentaje fue de 17.5 %.

¹¹ En general, esto no presenta mayores problemas en las corrientes de ingreso provenientes del trabajo, jubilaciones o pensiones, o alquileres imputados (que cubren alrededor del 90 % de los ingresos totales). Naturalmente, es más complicado en los restantes tipos de ingreso, donde es muy difícil detectar posibles omisiones. A su vez, existen probadas técnicas computacionales para llevar a cabo estas imputaciones.

una fuente exógena a la encuesta que, como se verá, está constituida por las cuentas nacionales. Asimismo, se debe contar con algunos criterios que permitan distribuir esos ingresos entre los perceptores. En la práctica, lo que se verifica es que a veces se dispone de información en la encuesta como para identificar a esos receptores y distribuir los ingresos, y otras sólo es posible hacer una asignación gruesa y muy conjetural. Sin embargo, aun en esta situación es claramente preferible realizar las correcciones, minimizando así el riesgo de sobreestimar los índices de pobreza.

Por su parte, el análisis de confiabilidad de los ingresos y la evaluación de los probables sesgos de subdeclaración, también requieren de un patrón de referencia cuantitativo, independiente de la encuesta misma, que provea estimaciones de los diversos tipos de ingreso de los receptores y sirva de punto de contraste sobre bases comparables. Este papel se le asigna normalmente a las cuentas nacionales.

Hasta ahora la mayoría de los países de América Latina no elabora regularmente la cuenta de ingresos y gastos de los hogares del sistema de cuentas nacionales (SCN), o no lo hace con el grado de desagregación deseado. A su vez, son de sobra conocidas las críticas que se formulan a la precisión y confiabilidad de las propias cuentas nacionales, lo que podría poner en tela de juicio su utilización como marco de referencia para evaluar las encuestas. No obstante, es indiscutible que se trata del único sistema estadístico que ofrece una evaluación y conciliación en detalle de los datos provenientes de múltiples fuentes, en el contexto de un marco conceptual coherente y de aplicación sistemática.

De allí que el punto sea más bien cómo mejorar progresivamente la disponibilidad, calidad, nivel de desagregación y rigor conceptual de la cuenta de los hogares, y no limitarse solamente a impugnar su validez. En

esta línea se podrían inscribir, por ejemplo, los esfuerzos de la CEPAL por incentivar a los países a que asuman esta tarea, colaborando en el desarrollo metodológico e incluso aportando sus propias estimaciones.

El siguiente paso es definir los criterios y procedimientos para llevar a cabo el ajuste de los ingresos de la encuesta¹². Partiendo de la base de que la magnitud de la subestimación de cada tipo de ingreso viene dada por su diferencia respecto al monto de similar corriente registrado en las cuentas nacionales, un primer problema que enfrentar es el de la conciliación de conceptos entre ambas fuentes. Como elementos relevantes, en este sentido, podríamos mencionar:

a) *Remuneraciones de los empleados*

De acuerdo al procedimiento, las encuestas investigan los ingresos del trabajo, y en particular las remuneraciones de los empleados, generalmente como ingreso líquido; vale decir, lo que efectivamente recibe el trabajador luego de efectuados los descuentos legales. Por su parte, en la cuenta de los hogares se consignan las remuneraciones brutas, de manera que la equivalencia conceptual con la medición de la encuesta exige deducir de estas últimas las contribuciones a la seguridad social (remuneraciones netas) y los impuestos directos.

Esto es posible en base a la información sobre el valor de las contribuciones al sistema de seguridad social; las referidas al régimen tradicional (de reparto) se individualizan entre los gastos de los hogares, y las del régimen de capitalización individual (de existir) deben estimarse como partidas informativas de la cuenta¹³.

¹² Para una descripción en detalle de los criterios utilizados por la CEPAL en sus estudios sobre la magnitud de la pobreza, véase CEPAL, 1991, capítulo II.

¹³ Más adelante se comentan algunas dificultades conceptuales y prácticas vinculadas al tratamiento contable de las transacciones de los nuevos sistemas previsionales.

b) *Excedente de explotación*

Se debe excluir del excedente de explotación aquel que corresponde al sector de propiedad de vivienda (arriendos efectivos e imputados), el que a su vez debiera ser objeto de un tratamiento separado en lo que se refiere a su comparación con la encuesta.

De esta forma, el excedente de explotación neto, excluido el del sector de propiedad de vivienda y deducidos los impuestos directos, se asimila al concepto de ingreso primario de los trabajadores independientes, cuya medición es la que se procura en las encuestas.

c) *Impuestos directos*

A las remuneraciones netas de los empleados registradas en la cuenta de los hogares es necesario todavía descontarle los impuestos directos, a efectos de hacerlas congruentes con el concepto de remuneraciones líquidas presumiblemente captado en las encuestas. Asimismo, debe hacerse lo propio respecto de las ganancias, debido a que el concepto contable también incluye tales impuestos.

Para ello se requiere desglosar los impuestos directos pagados por los hogares, y registrados en la cuenta, de manera de asociarlos (enteramente) a cada una de estas dos fuentes de ingreso. Con ese propósito es necesario sistematizar la información disponible en cada oportunidad sobre los diferentes tipos de impuesto, a fin de estimar el respectivo valor pagado por los sueldos y salarios y, por diferencia, deducir el correspondiente a las ganancias.

d) *Arriendos imputados y arriendos efectivos*

En cada uno de los años para los que se estime la cuenta de los hogares, se debe incluir un conjunto de partidas informativas. Entre ellas cabe contemplar los alquileres imputados por el uso de la vivienda propia o cedida, y la

identificación de aquella parte del excedente de explotación del sector propiedad de vivienda que corresponde a arriendos imputados.

Estos datos permiten, naturalmente, disponer del valor de los arriendos imputados y además calcular el de los arriendos efectivos, y hacer los mencionados ajustes al excedente de explotación para hacer compatible su comparación con el concepto de ganancia de los trabajadores independientes captado en las encuestas.

i) *Arriendos imputados*

Como se desprende de lo anterior, entre estas partidas informativas se debe incluir tanto la producción bruta de los arriendos imputados como su correspondiente valor agregado (excedente de explotación). La diferencia entre ambos se explica por los costos de producción, que en este caso se relacionan básicamente con los gastos de reparaciones, contribuciones de bienes raíces, consumo de capital fijo, y gastos comunes¹⁴.

Ahora bien, aun cuando tratándose del ingreso de los hogares correspondería estrictamente hacer la comparación con los arriendos imputados de la encuesta según el nivel de valor agregado, es razonable suponer que en la práctica los hogares entrevistados responden en función de lo que ellos estiman podría ser el valor de arriendo de su vivienda en el caso de que ella debiera contratarse en el mercado. De modo que el monto que reportan se aproxima más al concepto de valor de producción que de valor agregado, debido a que es dable presumir que los hogares no descuentan ninguno de los ítemes de costo señalados anteriormente. Más aún, tampoco sería posible calcular estos costos en base a

¹⁴ Los valores estimados para algunos países revelan que la proporción que representan estos costos puede alcanzar niveles notablemente altos. En Chile, por ejemplo, éstos llegan al 46 % del valor de producción de los arriendos imputados (porcentaje determinado en la matriz de insumo/producto).

alguna otra información registrada en la encuesta.

De allí entonces que, para esta corriente de ingreso no monetario, la comparación entre las magnitudes del marco de referencia y las de la encuesta se establezca normalmente según el valor total de los arriendos imputados. Esto, sin perjuicio de que en el curso de esa comparación se presenten además otros problemas, a los cuales haremos referencia más adelante.

ii) Arriendos efectivos

De acuerdo a la información disponible en las partidas informativas, éstos se obtienen como la diferencia entre el excedente de explotación del sector propiedad de vivienda y aquel que corresponde a los arriendos imputados.

Cuando en las encuestas se investiga separadamente esta corriente de ingreso, queda abierta la posibilidad de contrastar directamente la medición que de ella efectúan ambas fuentes de información.

e) *Prestaciones del nuevo sistema de seguridad social*

El valor de las prestaciones que reciben los hogares de parte de los nuevos sistemas de seguridad social (capitalización individual) en aquellos países en que han sido implementados - incluido entre las partidas informativas-, se contabiliza conjuntamente con el valor de las prestaciones del régimen antiguo de seguridad social que se registra en la cuenta de los hogares. Esto responde a la necesidad de hacer equivalente el concepto del marco de referencia con aquel efectivamente reportado en las encuestas.

Cabe señalar que el hecho de que las prestaciones de este régimen no figuren entre los ingresos de la cuenta, obedece a que

contablemente los aportes al nuevo sistema se consideran como una transacción financiera (ahorro), de modo que las prestaciones se asimilan a un retiro de fondos propios o desahorro. No obstante, en el contexto de la evaluación de los recursos disponibles del hogar, y dada la modalidad que asumen normalmente estos retiros, parece más lógico sujetarlos a la consideración de ingreso corriente.

De cualquier manera, es del caso recordar que éste es uno de los tipos de ingreso que para los efectos del ajuste se contabiliza en términos netos, en la medida que las cotizaciones son simultáneamente deducidas de las remuneraciones de los empleados.

Un tratamiento algo distinto es el que se aplica a las transacciones con las instituciones privadas de salud previsional -en los casos en que existen-, en la medida que se asimilan a las compañías de seguros. Contablemente sus prestaciones se registran en el rubro de ingreso de los hogares bajo el ítem de indemnización del seguro de riesgos, al tiempo que las cotizaciones de los empleados se incluyen como primas netas por seguro de riesgos y, una parte menor, como gasto de consumo final, en virtud de que se considera pago por servicio (costo administrativo y ganancia de las instituciones). De allí que, en función del ajuste de los ingresos de la encuesta, el valor de este tipo de prestaciones se compute también en términos netos, dentro del conjunto de partidas que constituyen las transferencias corrientes.

f) *Ajuste al concepto de ingreso disponible*

Un punto que puede suscitar debate es si los ingresos de los hogares medidos en la encuesta debieran compatibilizarse, a nivel global, con el concepto de ingreso disponible de las cuentas nacionales, o si determinadas partidas debieran considerarse estrictamente en términos de ingreso «bruto». En otras palabras, si a algunas corrientes de ingreso registradas en la cuenta de los hogares debiera descontárseles o no su

contrapartida de gasto en que incurren los hogares por el mismo concepto.

En concreto, esto afectaría a corrientes tales como los ingresos de capital en efectivo (rentas de la propiedad recibidas menos intereses y otras rentas pagadas), los seguros de riesgos (indemnizaciones recibidas menos primas netas pagadas) y las transferencias corrientes (recibidas menos las efectuadas).

Al respecto, en los trabajos de la CEPAL se ha optado por operar estas variables sin descontar los respectivos gastos, en atención a que las encuestas apuntan a captar -en el mejor de los casos- el ingreso bruto correspondiente, y de ninguna manera se puede presumir que, pese a ello, los entrevistados reporten dichos ingresos en términos netos.

Sobre este particular cabe tener presente tres circunstancias adicionales: la primera, de orden estrictamente práctico, es que el conjunto de estas corrientes de ingreso representa una proporción muy baja del ingreso total de los hogares, de modo que cualquiera sea el criterio que se adopte tiene muy poca incidencia en el resultado final; la segunda, en tanto, es más conceptual, y se refiere al hecho de que lo que interesa evaluar en la perspectiva de los estudios de pobreza es la magnitud de los recursos de que dispone el hogar, con prescindencia del destino de esos recursos, cuestión esta última que desde un punto de vista normativo -y especialmente para el caso de los hogares pobres- queda comprendida en las consideraciones propias de la determinación del valor de la línea de pobreza (o sea, de los gastos requeridos para cubrir las necesidades básicas), y, finalmente, que de acuerdo a la técnica aplicada para corregir específicamente la subdeclaración de los ingresos de capital medidos por las encuestas, donde sólo se imputan al quintil de mayores ingresos, el criterio alternativo se reflejaría cuando más en una leve baja de la concentración del ingreso, pero casi no afectaría la medición de la pobreza.

Lo anteriormente descrito permite ilustrar acerca de los avances metodológicos alcanzados en materia de evaluación y corrección de los sesgos que afectan a la medición de ingreso que realizan las encuestas de hogares. Pero, al mismo tiempo, advierte respecto a la necesidad de seguir progresando en la calidad de estos ajustes¹⁵, conjuntamente con mejorar la confiabilidad de la información, tanto de las encuestas como de las cuentas nacionales.

5. Ampliación de la cobertura del concepto de ingreso

Una parte del consumo, especialmente de los sectores de bajos ingresos, proviene de transferencias del Estado, que no se captan dentro de los gastos privados que investigan las encuestas. Estas debieran incorporar los instrumentos que permitan registrar este tipo de información.

Como ya se mencionó, el hecho de que el dato registrado en las encuestas de hogares corresponda exclusivamente al *gasto en consumo privado* implica que una parte de la satisfacción de las necesidades básicas no queda reflejada en esa pauta de consumo, en la medida que los hogares acceden a determinadas transferencias en forma de *bienes y servicios subsidiados* total o parcialmente por el Estado.

En el contexto de la metodología de LP no existen, en principio, grandes dificultades conceptuales para ampliar el concepto de ingreso corriente total de los hogares hacia uno que incluya el acceso efectivo a esos servicios públicos gratuitos o subsidiados. Ello, por cuanto

¹⁵ A esto puede contribuir, por ejemplo, el utilizar más ampliamente -en una primera etapa del ajuste de las encuestas de propósitos múltiples- la información que suministran las investigaciones sobre presupuestos familiares. Especialmente importante es la posibilidad de ir más allá de la comparación por fuente de ingreso y desagregar el ajuste por rama de actividad económica o grupos de ocupación.

lo que involucra este último punto no es si la LP resultante incorpora o no dichos bienes y servicios, ya que su consideración explícita muy probablemente disminuiría el coeficiente de Engel (aumentando, por ende, la LP) con un aumento proporcional correlativo en el ingreso de los hogares. Veamos un ejemplo simple de un hogar cuyos ingresos se sitúan al nivel de la línea de pobreza:

$$\frac{\text{Gasto en alimentos (G.A.)}}{\text{G.A.} + \text{Otros gastos privados}} = 100/200 = 0.5 \text{ (2.0)}$$

G.A. + Otros gastos privados

$$\frac{\text{Gasto en alimentos}}{\text{Gasto total privado} + \text{Bienes Públicos}} = 100/250 = 0.4 \text{ (2.5)}$$

Gasto total privado + Bienes Públicos

Ingreso 200 <=> Ingreso 250

De lo anterior se deduce que el problema más bien estriba en la *variabilidad* de acceso de los hogares -entre ellos y a lo largo del tiempo- a los bienes y servicios públicos o, por contraste, en la validez del supuesto sobre una *relativa estabilidad en la cuantía y distribución de los bienes públicos*; de lo cual se concluye que los hogares toman sus decisiones de gasto con arreglo al sistema institucional vigente, y en consecuencia el coeficiente de Engel es adecuado para estimar el costo global del conjunto de las necesidades.

Sin embargo, la situación es distinta en el plano empírico. Las encuestas no proveen información suficiente sobre el particular. En muy pocos casos (como la encuesta CASEN de Chile, por ejemplo) se identifica a los hogares y personas beneficiados con transferencias monetarias fiscales y se les consulta acerca del monto de esas prestaciones, o bien se registra la información suficiente como para realizar la correspondiente imputación (apoyada con datos de costo, externos a la encuesta). Desde luego, en cuanto a las transferencias no monetarias el problema es aún mayor.

El desafío en esta área lo constituye el diseñar y llevar a la práctica los instrumentos adecuados para levantar la información a nivel

de cada hogar, conjuntamente con asegurar su periodicidad. Lo que trae consigo el beneficio adicional de aportar los antecedentes necesarios para ampliar el análisis de las condiciones de vida y realizar el seguimiento y evaluación de determinados programas sociales.

6. Medidas de pobreza

La estratificación de la población de acuerdo a criterios de pobreza, abre la posibilidad de elaborar información e indicadores de gran utilidad para el conocimiento del fenómeno y de su evolución.

La mayoría de los estudios de pobreza que se elaboran en América Latina presentan, normalmente, resultados relativos a la identificación y cuantificación de los hogares pobres. Vale decir, proporcionan información acerca de la incidencia de pobreza, desagregada por unidades geográficas o grupos socioeconómicos. Son más escasos, sin embargo, aquellos que cubren otras dimensiones del problema, tales como las brechas o «deuda» de pobreza y la severidad de la pobreza (qué tan pobres son los pobres). Asimismo, no es del todo usual que se divulguen antecedentes sobre el perfil o características de los hogares pobres, particularmente útiles para las tareas de diagnóstico y diseño de políticas.

Se han propuesto un gran número de medidas de la pobreza que permiten enriquecer las posibilidades analíticas de estos estudios. Entre ellas están las que dan cuenta de la insuficiencia de ingreso de los pobres, de la magnitud del esfuerzo social requerido para superar la pobreza o, por la vía de la descomposición estadística de los índices, de la contribución de distintos factores a la evolución de la incidencia agregada de pobreza.

Desde un punto de vista formal, cada una de estas medidas presenta ventajas y limitaciones. Sen (1976) señaló dos axiomas

principales que debían cumplir, como condiciones, los índices de pobreza, a saber:

a) *Axioma de monotonicidad.* Una reducción en el ingreso de un hogar pobre (*ceteris paribus*) debiera incrementar el índice de pobreza.

b) *Axioma de transferencia.* Una transferencia de ingresos de un hogar pobre a otro más rico (*ceteris paribus*) debiera incrementar el índice de pobreza.

No todos los índices conocidos satisfacen estas condiciones. Es claro, por ejemplo, que la medida de incidencia de pobreza (H) no tiene ninguna de estas dos propiedades, en tanto que las de brechas de pobreza satisfacen el axioma de monotonicidad, pero no así el de transferencia. En atención a ello, el mismo Sen propuso un índice que supera estas limitaciones:

$$P(s) = H [I + (1 - I) G]$$

donde: H = incidencia de pobreza

I = brecha de ingreso (deuda media de pobreza en porcentaje- respecto a la línea de pobreza)

G = coeficiente de Gini de la distribución del ingreso de los pobres.

Como se advierte, en este índice la incorporación del coeficiente de Gini soluciona el problema de que se mantengan inalteradas las medidas H e I cuando se producen transferencias de ingreso entre los pobres. A su vez, $0 \leq P(s) \leq 1$.

De allí se deduce que:

$P(s) = H * I$ si todos los pobres tienen el mismo ingreso.

$P(s) = 0$ si todas las personas tienen un ingreso mayor que la línea de pobreza, y

$P(s) = 1$ si todas las personas tienen un ingreso igual a cero.

Por su parte, Foster, Greer y Thorbecke (1984) también formularon un índice de pobreza, incorporado en una familia de índices

a partir de diferentes valores del parámetro «á» (que representa algo así como el grado de aversión a la pobreza por parte de la sociedad). Cuando $\alpha=0$, el índice es igual a la incidencia de pobreza (H); con $\alpha=1$, es igual a la brecha de pobreza ($H * I$), en tanto que cuando $\alpha=2$, el índice representa la distancia media de ingreso de los pobres, al cuadrado, en relación a la línea de pobreza (FGT). Así:

$$P(\text{FGT}) = (1/n) \sum_{i=1}^q [(z-y_i)/z]^2$$

donde: n = población total

q = total de pobres

z = línea de pobreza, e

y_i = ingreso del i-ésimo individuo pobre

Este índice cumple con los axiomas de monotonicidad y transferencia y, además, satisface la propiedad aditiva (y de descomposición). Sin embargo, su interpretación -en cuanto al significado en sí y de sus cambios- no resulta del todo clara.

Los ejemplos anteriores persiguen tan sólo llamar la atención respecto a la posibilidad e importancia de complementar el análisis tradicional sobre la magnitud y evolución de la pobreza, mediante la incorporación de medidas y perfiles que permitan enriquecer el diagnóstico y conocimiento acerca de la situación de los sectores pobres. Desde luego, siempre en el marco de las limitaciones que impone la naturaleza muestral de la información y la confiabilidad de los datos de ingreso que corrientemente se utilizan en este tipo de estudios.

7. Las fuentes de información

El mejoramiento de la calidad, cobertura y pertinencia de la información que generan las encuestas de hogares, se reitera -por muchos motivos- como un tema crucial. Paralelamente, se debiera avanzar en cada país hacia la conformación de un sistema integrado de encuestas e indicadores sociales.

Finalmente, algunos comentarios de orden general sobre las fuentes de información que se utilizan como base para la elaboración de los estudios de pobreza por el método de LP, específicamente las encuestas de hogares.

Para nuestros fines es pertinente distinguir al menos tres clases de encuestas de hogares que se llevan a cabo regularmente en América Latina, y cuya información permite el cálculo de indicadores sociales y de pobreza.

En primer lugar están las *encuestas de hogares de propósitos múltiples*, incorporadas en un programa permanente o de ejecución periódica. Por este tipo de encuestas se entiende aquellas que se realizan a lo menos una vez al año, cuyo módulo central se orienta generalmente a la medición del empleo y que, al mismo tiempo, registran información sobre un conjunto más amplio de características de las personas (demográficas, de migración, educación e ingresos) y de sus viviendas. Asimismo, la mayoría de ellas incluye en algunas de sus rondas módulos especiales, adosados al cuestionario principal de la encuesta, los que de hecho han pasado a constituir un interesante expediente -de bajo costo- que se adapta bien a las necesidades de investigación y de profundización de ciertos temas (trabajo femenino, educación y capacitación, acceso a servicios de salud, etc.).

Un segundo tipo de encuestas, que se realizan de manera menos frecuente y con periodicidad variable, son las *encuestas de ingresos y gastos o de presupuestos familiares*. También se trata de investigaciones muestrales que aportan antecedentes muy útiles para el examen de la situación social. Normalmente contienen, además de ciertos atributos generales de las personas y de las viviendas, un registro detallado del ingreso y del gasto de las familias, a partir de lo cual se definen las canastas básicas de alimentos cuyo valor se utiliza en la estimación de las líneas de pobreza. A su vez, efectúan un control (estadístico) de la estacionalidad del ingreso y de los gastos, en la

medida que se entrevista a distintos hogares habitualmente a lo largo de todo un año. Esto redundaría en una calidad relativamente buena de la información, a lo que también contribuyen los instrumentos y procedimientos de captación, los métodos de evaluación (balance ingreso/gasto y chequeos en lugares de compra) y la selección del entrevistado (en muchos casos, informante directo). Además, estas encuestas suelen integrarse en el marco conceptual de las cuentas nacionales, especialmente en lo que respecta a la estructura de consumo de los hogares, y su temática hace posible -en algún grado- el estudio del comportamiento de los gastos de consumo frente al impacto de determinadas políticas económicas de coyuntura. Contra el buen logro de este objetivo conspira, sin embargo, el carácter sumamente esporádico de estas investigaciones (debido, entre otros, a su alto costo), su cobertura geográfica generalmente subnacional, su alta complejidad y el que, por lo mismo, sea difícil contar con muestras tipo «panel». Asimismo, su gran extensión dificulta la posibilidad de profundizar en temas como la educación y la vivienda, o bien incorporar otros, como el acceso a los servicios de salud o la recepción de transferencias no monetarias del Estado.

Por último, cabe mencionar las encuestas preparadas especialmente para hacer un *seguimiento y evaluación de las condiciones sociales y de las situaciones de pobreza* en la región. Estos relevamientos, que se efectúan cada 2 ó 3 años, están orientados a investigar con mayor extensión o profundidad determinados aspectos, como ser el impacto que tienen en diferentes sectores de la población las políticas y programas sociales. Un prototipo de éstos, que viene teniendo bastante difusión e influencia en América Latina, es la encuesta de caracterización socioeconómica nacional (CASEN) de Chile. Normalmente se investiga con bastante detalle no sólo los recursos (ingresos) globales del hogar sino también el acceso efectivo a determinados programas asistenciales (alimentación escolar, subsidios

alimentarios o de vivienda, etc.) y a los servicios públicos (salud, educación, infraestructura, etc.). Ello permite medir el impacto y evaluar el grado de focalización de esos programas, conjuntamente con el análisis de importantes características de los grupos beneficiarios, a base de información del hogar recogida por la encuesta y no así por los registros administrativos propios de cada programa.

Cabe hacer notar que un número importante de países de la región cuentan con programas que comprenden dos e incluso los tres tipos de encuestas mencionadas, sujetas lógicamente a periodicidades distintas cada una de ellas. Sin embargo, en los últimos tiempos y como fruto de una creciente demanda de información del área social, se han evidenciado con mayor fuerza ciertos vacíos con relación especialmente a la cobertura temática y a la periodicidad de las encuestas, como también respecto a la concordancia de los datos generados por diferentes fuentes, y a la aptitud de los mismos para responder a las necesidades impuestas por las políticas y proyectos sociales. Esto ha llevado en algunos casos a la proliferación de encuestas, o bien a ampliar el contenido de los cuestionarios más allá de lo que razonablemente permite la definición de cada procedimiento y las características y limitaciones de los instrumentos utilizados. Un ejemplo de ello es el intento de abordar la

investigación de los temas propios de las encuestas de ingresos y gastos mediante los procedimientos más ágiles y baratos, pero menos eficaces, de las encuestas de propósitos múltiples.

En este sentido, junto con persistir en el esfuerzo de propender al mejoramiento de la calidad de los datos que se producen con las diferentes investigaciones, nos parece que se debiera tender a aclarar mayormente las potencialidades de cada tipo de encuesta fomentando una cierta especialización, pero en un marco de coherencia y complementariedad entre ellas (sistema integrado). Esto debiera implicar que en aquellos países en los cuales no existe una o más de estas encuestas, que son la mayoría en la región, debiera avanzarse en completar el sistema. La diversidad de situaciones que presentan los países determinará que en algunos casos el énfasis sea puesto en lograr la continuidad y elevar la calidad de la encuesta de propósitos múltiples, ampliando su cobertura geográfica y fortaleciendo el soporte institucional. En otros, en tanto, cobrará relevancia la realización de una nueva encuesta de ingresos y gastos, o bien el diseño y puesta en práctica de una investigación sobre las condiciones de vida de la población. En los más avanzados, por su parte, lo central estará en mejorar la coherencia e integración de todos estos instrumentos.

Bibliografía

- Altimir, O. (1975), «Estimaciones de la distribución del ingreso en América Latina por medio de encuestas de hogares y censos de población. Una evaluación de confiabilidad», Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- _____ (1979), «La dimensión de la pobreza en América Latina», serie Cuadernos de la CEPAL, N° 27.
- _____ (1987), «Income Distribution Statistics in Latin America and their Reliability», *The Review of Income and Wealth*, vol. 33, N° 2, junio.
- _____ (1988), «Determinación de las necesidades de energía y proteínas para la población de nueve países latinoamericanos», CEPAL, División de Estadística y Proyecciones (LC/L.471), julio.
- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados del Gobierno de México (COPLAMAR)(1983), *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México*, Siglo XXI Editores, México.
- Beccaria, L. y A. Minujin (1993), «Sobre la medición de la pobreza: enseñanzas a partir de la experiencia Argentina», mimeo.
- Boltvinik, J.(1990), «Pobreza y necesidades básicas», Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), junio
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1990), «Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile, 1987», octubre.
- _____ (1991), «Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta», serie Estudios e informes, N° 81.
- Feres, J.C. (1988), «Las encuestas de hogares y la medición del ingreso en América Latina», revista *Estudios de Economía*, vol. 15, N° 1, Facultad de Ciencias Administrativas, Universidad de Chile.
- Feres, J.C. y A. León (1987), «Colombia: estructura del gasto familiar en distintos tipos de hogares», CEPAL, abril.
- _____ (1988), «Algunos comentarios sobre la metodología de construcción y valoración de las canastas básicas de alimentos para los estudios de pobreza», CEPAL, abril.
- _____ (1990), «Magnitud de la situación de la pobreza», *Revista de la CEPAL*, N° 41, agosto.
- Foster, J., J. Greer, y E. Thorbecke (1984), «A Class of Decomposable Poverty Measures», *Econometrica*, vol. 52, N° 3, mayo.
- Gerstenfeld, P. (1993), «Mediciones de pobreza en Uruguay. Aspectos metodológicos», CEPAL, Montevideo, noviembre.
- Ravallion, M.(1992), «Poverty Comparisons. A Guide to Concepts and Methods», World Bank, LSMS Working Paper, N° 88.
- Sen, A. (1976), «Poverty: An ordinal Approach to Measurement», *Econometrica*, vol. 44, N° 2, marzo.
- _____ (1981), «Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation», Organización Internacional del Trabajo (OIT), Clarendon Press, Oxford.

3.2. ASPECTOS METODOLÓGICOS PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS LÍNEAS DE POBREZA

Rosa Flores Medina

Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)

Lima, Perú

I. OBJETIVO DEL ESTUDIO

Analizar la evolución de los niveles de pobreza, el consumo real y las carencias más significativas de la población, en el año 1994. En el marco de este objetivo, los criterios metodológicos que se utilizaron en el procesamiento de la información fueron estrictamente los mismos que se aplicaron en la Encuesta nacional sobre niveles de vida (ENNIV) 1991.

II. DEFINICIONES DE POBREZA

a) **Pobreza extrema.** Son pobres extremos aquellas personas cuyo gasto total per cápita es menor a la línea de pobreza extrema. La línea de pobreza extrema está definida por una canasta alimentaria que cubre requerimientos mínimos nutricionales.

b) **Pobreza crítica.** Son pobres críticos aquellas personas cuyo gasto total per cápita es inferior a la línea de pobreza crítica. La línea de pobreza crítica considera la canasta alimentaria que cubre requerimientos mínimos nutricionales y una canasta mínima no alimentaria (que contiene rubros de consumo como vestido, vivienda, educación, entre otros).

III. DETERMINACION DE LAS CANASTAS

Las canastas básicas de alimentos han sido diferenciadas por áreas geográficas, teniendo en consideración los distintos patrones de consumo de la población.

a) Canasta de Lima metropolitana y Costa urbana

La canasta de alimentos utilizada fue elaborada por el Instituto Nacional de Nutrición sobre bases predominantemente normativas, que exigen un cubrimiento adecuado de necesidades nutricionales mínimas al menor costo posible. Su valor a precios de mercado constituye la línea de pobreza.

La canasta alimenticia normativa base de este trabajo, cumple con satisfacer los requerimientos mínimos de una familia conformada por una pareja de esposos y cuatro niños. En términos de calorías contiene 13 013 Kcal y en proteínas 379 grs., lo cual significa 2 168.8 Kcal y 62.3 proteínas por persona.

b) **Canasta de la Sierra urbana y rural:** Para la elaboración de la canasta serrana se tomó en cuenta la canasta propuesta por rubros, diseñada por el Banco Mundial. Para la selección de los productos específicos se tomó como referencia el consumo promedio familiar per cápita de alimentos del área rural de la Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos (ENCA) 1971-1972.

La canasta básica de la sierra provee 13 446 calorías y 330 grs. de proteínas para una familia compuesta por seis miembros, lo cual equivale a 2 241 calorías y 55 grs. de proteínas por persona.

Cuadro 1

PERU: ESTRUCTURA DE LA CANASTA DE ALIMENTOS QUE SATISFACE
REQUERIMIENTOS NUTRICIONALES RECOMENDADOS PARA UNA FAMILIA DE
SEIS PERSONAS EN LIMA METROPOLITANA Y COSTA URBANA

Productos		Cantidad recomendada
I.	LECHE Y HUEVOS	
	Leche en polvo	2 l
	Huevos	2 u.
II.	CARNES	
	Hígado	0,250 kg
	Jurel	0,500 kg
III.	HORTALIZAS VERDES AMARILLAS Y OTRAS	
	Zapallo	1,000 kg
	Cebolla	0,400 kg
	Tomate	0,200 kg
	Ajo	0,015 kg
	Perejil	0,030 kg
IV.	FRUTAS	
	Piña	0,030 kg
	Naranja	0,250 kg
	Plátano	3 u.
V.	TUBERCULOS	
	Papa blanca	1,000 kg
VI.	CEREALES Y DERIVADOS	
	Arroz corriente	0,840 kg
	Pan tolete	19 u.
VII.	GRASAS Y ACEITES	
	Aceite compuesto	0,180 l
	Margarita	0,050 kg
VIII.	AZUCARES	
	Azúcar blanca	0,300 kg
IX.	MISCELANEOS	
	Sal	0,030 kg
	Canela a granel	0,010 kg
	Té	0,020 kg

Cuadro 2

**PERU: ESTRUCTURA DE LA CANASTA DE ALIMENTOS QUE SATISFACE
REQUERIMIENTOS NUTRICIONALES RECOMENDADOS PARA UNA FAMILIA DE
SEIS PERSONAS EN SIERRA URBANA Y RURAL**

Productos		Cantidad recomendada (grs.)
I.	LECHE Y HUEVOS	
	Leche en fresca	1,2
	Quesos	30,0
	Huevos	120,0
II.	CARNES	
	Cordero	45,0
	Vacuno	15,0
	Pollo	15,0
	Menudencia	30,0
	Otras carnes	45,0
III.	HORTALIZAS VERDES AMARILLAS Y OTRAS	
	Zapallo	25,0
	Tomate	50,0
	Col y Coliflor	75,0
	Cebolla	100,0
	Zanahoria	50,0
IV.	FRUTAS	
	Naranjas	150,0
	Otras frutas (manzana)	300,0
V.	TUBERCULOS	
	Camote	92,0
	Oca y olluco	244,0
	Papa	2 400,0
	Chuflo	122,0
	Otros tubérculos	122,0
VI.	LEGUMINOSAS	
	Arvejas	86,0
	Frijoles	107,0
	Habas	107,0
VII.	CEREALES Y DERIVADOS	
	Arroz	271,0
	Cebada	203,0
	Maíz grano	429,0
	Maíz fresco	136,0
	Quinua	68,0
	Trigo	181,0
	Pan	600,0
	Fideos	136,0
VIII.	GRASAS Y ACEITES	
	Aceite	94,0
	Mantecas	188,0
IX.	AZUCARES	
	Azúcar blanca	101,0
	Azúcar rubia	259,0

c) Canasta de la Selva

La ENNIV 1991 no demandó el diseño de canasta de la Selva debido a que no fue aplicada en esas áreas. La aplicación de la ENNIV 1994 requirió la elaboración de una canasta específica para esta área del país, la que fue realizada por el Instituto Cuanto. FONCODES utilizó la referida canasta, la cual provee de 2 385 calorías y 65 gramos de proteína por persona.

III. VALORIZACION DE LA CANASTA DE ALIMENTOS. (La información relativa a precios fue proporcionada a FONCODES por el Instituto Cuánto).

La valorización de la canasta de Lima metropolitana se realizó en base a los precios de mercado de junio de 1994. Para la valorización de la canasta de la Costa urbana se tomó como referencia los precios de las principales ciudades costeñas (Piura, Chiclayo, Trujillo, Chimbote, Ica y Tacna), y para la

canasta rural los obtenidos durante la aplicación de la encuesta en centros poblados rurales.

Para la canasta de la Sierra urbana, se tomaron los precios de mercado de las ciudades de Cusco, Huancayo, Puno, Cajamarca, Abancay, Arequipa y Huánuco. Para la de Sierra rural, los precios en centros poblados rurales, obtenidos durante la encuesta. La canasta de Selva utilizó los mismos criterios que para la costa y la sierra. Las ciudades consideradas fueron Puerto Maldonado, Pucallpa e Iquitos.

IV. VALORIZACION DE LA CANASTA DE CONSUMO TOTAL

La valorización de la canasta de consumo total se realiza tomando como referencia la canasta básica de alimentos y la estructura de consumo por deciles del gasto total. Este proceso implica la ubicación del decil con un nivel de gasto familiar que no sólo le permite cubrir el valor de la canasta básica de alimentos, sino destinar parte del gasto a la satisfacción de las otras necesidades básicas.

Cuadro 3

PERU: UBICACION DEL DECIL QUE DEFINE LA ESTRUCTURA DE LA
CANASTA TOTAL Y PORCENTAJE DEL GASTO DE ALIMENTOS/GASTO TOTAL

Dominios de estudio	Decil	Gasto de alimentos/ Gasto total
Lima metropolitana	4	52,33
Costa urbana	5	52,87
Costa rural	6	64,30
Sierra urbana	5	53,07
Sierra rural	7	70,87
Selva urbana	4	58,61
Selva rural	8	70,98

V. COSTO DE LA CANASTA BASICA NUTRICIONAL Y DE LA CANASTA DE CONSUMO BASICA.

La estimación del costo de las canastas siguiendo este proceso se puede apreciar en el cuadro 4.

Cuadro 4
PERU: COSTO DE LA CANASTA FAMILIAR DE ALIMENTOS PARA UNA FAMILIA DE 6 PERSONAS
QUE PERMITE LA DEFINICION DE LINEAS DE POBREZA
(En nuevos soles, Junio 1994)

Dominios de estudio	Canasta alimentaria	Canasta Total
Lima metropolitana	420,6	803,9
Costa urbana	370,5	700,7
Costa rural	330,3	513,7
Sierra urbana	340,7	641,9
Sierra rural	285,6	403,0
Selva urbana	351,6	599,9
Selva rural	323,6	455,9

VI. LAS LINEAS DE POBREZA PER CAPITA MENSUAL

Las líneas de pobreza siguiendo las definiciones enunciadas en el punto II, son las siguientes:

Cuadro 5
PERU: LINEAS DE POBREZA PER CAPITA MENSUAL
(En nuevos soles, Junio 1994)

Dominios de estudio	Pobreza extrema	Pobreza crítica
Lima metropolitana	70,11	134,00
Costa urbana	61,75	116,79
Costa rural	55,05	85,62
Sierra urbana	56,78	106,99
Sierra rural	47,60	67,17
Selva urbana	58,60	99,99
Selva rural	53,94	75,99

VII. RESULTADO DEL PROCESAMIENTO DE LA ENNIV 1994

La determinación del nivel absoluto y relativo de la pobreza por áreas geográficas se puede apreciar en el cuadro 6.

Cuadro 6
PERU: NIVEL* Y NUMERO DE POBRES POR DOMINIOS DE ESTUDIO. 1994

Dominios de estudio	Pobreza extrema Nivel	Pobreza total**		
		Número	Nivel	Número
Lima metropolitana	3,9	251 068	32,7	2 086 722
Costa urbana	13,2	586 090	43,9	1 942 142
Costa rural	28,4	267 332	59,6	561 323
Sierra urbana	14,6	555 118	46,1	1 747 541
Sierra rural	44,4	1 990 495	66,3	2 974 385
Selva urbana	14,4	205 874	38,8	557 188
Selva rural	45,2	584 162	69,7	900 240
TOTAL	19,5	4 440 139	47,3	10 769 541

* En % del total de población

** Incluye a los pobres extremos y no extremos.

Fuente: ENNIV, Junio 1994.

Elaboración: FONCODES

Anexo 1

CANASTA BASICA ALIMENTARIA Y COSTO PARA LIMA
al 30 de junio de 1994

Productos	Costo Canasta	Cantidad Requerida	Precio cant. de consumo
LECHE Y DERIVADOS			
Leche en Polvo	1,33	2,000	2,66
Huevos	0,20	2,000	0,40
CARNES			
Hígado	5,93	0,250	1,48
Jurel	2,26	0,500	1,13
VERDURAS			
Zapallo	0,95	1,000	0,95
Cebolla	1,08	0,400	0,43
Tomate	1,21	0,200	0,24
Ajos	7,02	0,015	0,11
Perejil	1,50	0,030	0,05
FRUTAS			
Piña	1,00	0,300	0,30
Naranja	0,93	0,250	0,23
Plátano	0,10	5,000	0,50
TUBERCULOS Y RAICES			
Papa Blanca	0,92	1,000	0,92
CEREALES Y DERIVADOS			
Arroz Corriente	1,36	0,840	1,14
Pan Tolete	0,09	19,000	1,71
GRASAS Y ACEITES			
Aceite Compuesto	2,56	0,180	0,46
Margarina	3,57	0,050	0,18
AZUCARES Y DULCES			
Azúcar Blanca	1,47	0,300	0,44
MISCELANEAS			
Sal	0,41	0,030	0,01
Canela a granel	19,00	0,010	0,19
Té (Caja por 57)	0,83	0,020	0,29
			13,82

COMPOSICION DE LA FAMILIA: Jefe, esposa y 4 hijos.

Anexo 2

CANASTA BASICA ALIMENTARIA Y COSTO PARA LA COSTA URBANA

Productos	Costo Canasta	Cantidad Requerida	Precio cant. de consumo
LECHE Y DERIVADOS			
Leche en Polvo	1,22	2,000	2,44
Huevos	2,90	0,060	0,17
CARNES			
Hígado (res)	5,99	0,250	1,50
Jurel	2,31	0,500	1,16
VERDURAS			
Zapallo	1,02	1,000	1,02
Cebolla	0,87	0,400	0,36
Tomate (italiano)	0,94	0,200	0,19
Ajos	6,30	0,015	0,09
Perejil	1,50	0,030	0,05
FRUTAS			
Piña	1,06	0,300	0,32
Naranja	1,35	0,250	0,34
Plátano de seda	0,77	0,450	0,35
TUBERCULOS Y RAICES			
Papa	1,40	1,000	1,40
CEREALES Y DERIVADOS			
Arroz Corriente	0,96	0,840	0,81
Pan	2,56	0,036	0,09
GRASAS Y ACEITES			
Aceite	3,04	0,180	0,55
Margarina	4,24	0,050	0,21
AZUCARES Y DULCES			
Azúcar Blanca	1,41	0,300	0,42
MISCELANEAS			
Sal yodada	0,38	0,030	0,01
Canela a granel	45,69	0,010	0,46
Té (Caja por 57)	0,83	0,020	0,29
			12,20

COMPOSICION DE LA FAMILIA: Jefe, esposa y 4 hijos.

POR PERSONA: Calorías 2241, Proteínas (grasas) 55.

Anexo 3

CANASTA BASICA ALIMENTARIA Y COSTO PARA LA SIERRA URBANA

Productos	Costo Canasta	Cantidad Requerida	Precio cant. de consumo
LECHE Y DERIVADOS			
Leche Fresca	1,05	1,200	1,26
Quesos	6,85	0,030	0,21
Huevos	3,12	0,120	0,37
CARNES			
Carnero	5,89	0,045	0,27
Vacuno	5,72	0,015	0,09
Pollo	4,42	0,015	0,07
Otras Carnes	3,00	0,045	0,14
Menudencias	4,13	0,030	0,12
VERDURAS			
Zapallo	1,15	0,025	0,03
Cebolla	0,62	0,100	0,06
Tomate Redondo	0,92	0,050	0,05
Zanahoria	0,54	0,050	0,03
Col y Coliflor	1,69	0,075	0,13
LEGUMINOSAS			
Frijol Canario	2,97	0,107	0,32
Arvejas fresca	1,72	0,086	0,15
Habas Frescas	0,75	0,107	0,08
TUBERCULOS Y RAICES			
Camote	0,59	0,092	0,05
Olluco	0,70	0,244	0,17
Papa	0,82	2,400	1,97
Chufio (entero)	3,25	0,122	0,40
Otros tubérculos	0,73	0,122	0,09
FRUTAS			
Manzana	1,95	0,300	0,59
Naranja	0,80	0,150	0,12
CEREALES Y DERIVADOS			
Maiz (Choclo)	0,80	0,136	0,11
Arroz	1,10	0,271	0,30
Cebada (entero)	0,67	0,203	0,14
Maiz grano	1,86	0,429	0,80
Quinoa	2,26	0,068	0,15
Trigo (pelado)	1,92	0,180	0,35
Pan	1,77	0,600	1,06
Fideos	2,12	0,136	0,29
GRASAS Y ACEITES			
Aceite (vegetal)	3,06	0,094	0,29
Manteca	2,53	0,188	0,48
AZUCARES Y DULCES			
Azúcar blanca	1,43	0,101	0,14
Azúcar rubia	1,34	0,259	0,35
MISCELANEAS			
Sel Yodada	0,38	0,030	0,01
			11,19

COMPOSICION DE LA FAMILIA: Jefe, esposa y 4 hijos.

POR PERSONA: Calorías 2241, Proteínas (grasas) 55.

Anexo 4

CANASTA BASICA ALIMENTARIA Y COSTO PARA LA SIERRA RURAL

Productos	Costo Canasta	Cantidad Requerida	Precio cant. de consumo
CARNES			
Cordero	4,85	0,045	0,22
Vacuno	5,10	0,015	0,08
Pollo	5,04	0,015	0,08
Menudencias	3,43	0,030	0,10
Otras Carnes	1,80	0,045	0,08
LECHE Y DERIVADOS			
Leche Fresca	1,48	0,120	0,18
Quesos	6,60	0,030	0,20
Huevos	2,50	0,120	0,30
VERDURAS			
Tomate	0,93	0,050	0,05
Col y Coliflor	1,69	0,075	0,13
Zapallo	0,73	0,025	0,02
Cebolla	0,96	0,100	0,10
Zanahoria	0,78	0,050	0,04
FRUTAS			
Naranjas	0,80	0,150	0,12
Otras Frutas	1,15	0,300	0,35
LEGUMINOSAS			
Arvejas	1,72	0,860	0,15
Frijoles	2,21	0,107	0,24
Habas	0,75	0,107	0,08
TUBERCULOS Y RAICES			
Camote	0,59	0,092	0,05
Oca y Olluco	0,64	0,244	0,15
Papa	0,83	2,400	1,99
Chuño	3,25	0,122	0,40
Otros Tuberculos	0,79	0,122	0,10
CEREALES Y DERIVADOS			
Arroz	1,09	0,271	0,30
Cebada	0,67	0,203	0,14
Maíz Grano	1,26	0,429	0,54
Maíz Fresco	1,40	0,136	0,19
Quinua	2,20	0,068	0,15
Trigo	1,58	0,181	0,29
Pan	1,77	0,600	1,06
Fideos	2,12	0,136	0,29
AZUCARES Y DULCES			
Azúcar Blanca	1,40	0,101	0,14
Azúcar Rubia	1,30	0,259	0,34
ACEITES Y GRASAS			
Mantecas	2,60	0,188	0,49
Aceite	2,70	0,094	0,25

COMPOSICION DE LA FAMILIA: Jefe, esposa y 4 hijos.

POR PERSONA: Calorias 2241, Proteinas(grasas) 55.

3.3. LAS CONTRIBUCIONES DE LA ENCUESTA NACIONAL DE NIVELES DE VIDA A LA INVESTIGACION Y DISEÑO DE POLITICAS ECONOMICAS EN EL PERU

*Gustavo Yamada Fukusaki
Universidad del Pacífico
Lima, Perú*

La severa crisis económica que vivió el país durante casi dos décadas afectó de manera drástica la capacidad institucional y la disponibilidad de recursos para seguir avanzando en el desarrollo de estadísticas económicas y sociales en el Perú. Es más, en muchos casos ni siquiera se pudo mantener el nivel de desarrollo de estadísticas ya alcanzado. Así, algunas encuestas de seguimiento importantes se dejaron de realizar por varios años, y las metodologías de muchos indicadores quedaron obsoletas.

En medio de esa crisis que nos afectó a todos, tuvimos la suerte de que varias versiones de la Encuesta nacional de niveles de vida (ENNIV) se llevaran a cabo en el Perú. Ellas nos han mantenido informados de la situación respecto de una serie de indicadores de niveles de vida (gastos e ingresos y necesidades básicas insatisfechas) y su evolución en la última década. Sin embargo, debido a restricciones presupuestarias, la ENNIV ha sido más ambiciosa en contenidos (número de secciones y preguntas) que en cuanto al número de familias encuestadas.

No obstante sus limitaciones, la ENNIV ha sido la fuente obligada de consulta de investigadores y formuladores de política económica y social en la última década. Su flexibilidad, el avance de la microcomputación y el grado de suficiencia que muchas instituciones locales han alcanzado en el manejo de este tipo de información, han posibilitado que la ENNIV sea la encuesta de mayor uso en los últimos años en el país. He ahí la prueba palpable de su utilidad.

El presente ensayo evalúa de manera tentativa las principales contribuciones a nuestro conocimiento del nivel de vida de los peruanos sobre la base de las diversas versiones de la ENNIV. Asimismo, se enumeran las

principales líneas de desarrollo futuro en el seguimiento de niveles de vida, a partir de la experiencia de la ENNIV y bajo el supuesto de contar con mayores recursos materiales y humanos para tal cometido. Este escenario parece razonable en vista de la prioridad política que tienen los temas de pobreza y sectores sociales en la actualidad.

La ENNIV a lo largo de una década

La ENNIV surge como un programa del Banco Mundial para medir los niveles de vida en los países en desarrollo. La LSMS (*Living Standards Measurement Survey*, como se le conoce originalmente en inglés), desarrolló un cuestionario tipo que sería posteriormente adaptado y ampliado a las necesidades puntuales de cada país que implementara la encuesta. Perú tuvo la suerte de ser el segundo país a nivel mundial, después de Costa de Marfil, en llevar a cabo una ENNIV. El Instituto Nacional de Estadística (INE) realizó un trabajo muy profesional al respecto. Se tomó el marco muestral de la encuesta de nutrición y salud que se había efectuado en 1984, para determinar una muestra de 5 000 hogares representativos a nivel nacional que fueron entrevistados entre julio de 1985 y julio de 1986.

Dicha versión de la ENNIV fue poco utilizada en nuestro país, probablemente porque la crisis nos terminó desviando a todos a quehaceres diversos de corto plazo, conocidos comúnmente como «estrategias de supervivencia». El INE llegó a publicar un resumen de las tabulaciones principales de la encuesta, y el Instituto Nacional de Planificación (INP) y el Banco Central de Reserva (BCR) utilizaron la ENNIV para confeccionar estudios sobre la pobreza.

Sin embargo, en donde más florecieron los estudios a partir de la ENNIV fue en la sede del Banco Mundial en los Estados Unidos. Estudios sobre diversos aspectos de los niveles de vida se realizaron en paralelo para los casos del Perú y Costa de Marfil. Existen una serie de trabajos de portada verde que compilan la mayor parte de dichas investigaciones, y que - a propósito- las principales bibliotecas del país deberían tener en su totalidad.

Las postrimerías del gobierno anterior sirvieron de marco para la realización de una segunda encuesta de niveles de vida, pero esta vez sólo en el área de Lima metropolitana. Durante junio y julio de 1990, Cuanto S.A. encuestó a 1 500 familias limeñas. Eran tiempos de aumentos de precios con ribetes hiperinflacionarios y se hacía difícil captar información sobre variables monetarias sin distorsiones exorbitantes. A pesar de sus limitaciones, los resultados de esta segunda encuesta y su comparación con la primera influyeron enormemente en la opinión de políticos y economistas acerca del costo social de las políticas heterodoxas. Asimismo, la investigación económica se vio beneficiada por el componente de "panel" que tenía esta encuesta, y que permitía hacer un seguimiento a un grupo numeroso de familias encuestadas cinco años antes.

Entre octubre y noviembre de 1991 se llevó a cabo otra versión de la ENNIV. La motivación por parte del Banco Mundial para financiar esta nueva encuesta era la necesidad de tener un perfil actualizado de los pobres y los pobres extremos en el Perú a fin de diseñar e implementar estrategias eficaces de alivio a la pobreza. Lamentablemente, restricciones presupuestarias hicieron que dicha encuesta no abarcara los dominios geográficos de la Costa rural ni de la Selva, entrevistándose a un total de 2 308 hogares. No obstante, los diversos diagnósticos de pobreza llevados a cabo hasta el año pasado tenían como referente fundamental los resultados de dicha encuesta.

Recién entre los meses de mayo y julio del año pasado se ha podido llevar a cabo la segunda gran ENNIV nacional recolectándose información de 3 623 hogares representativos a nivel nacional. El financiamiento complementario del Banco Interamericano de Desarrollo permitió cubrir los dominios geográficos ausentes en la encuesta de 1991. La flexibilidad de la ENNIV, el avance de las computadoras personales y el mayor entrenamiento de nuestros profesionales locales han permitido que la demanda por información de la ENNIV se haya incrementado enormemente. En la actualidad, a menos de seis meses de depositar en disquetes la información básica de esta ENNIV, quince instituciones peruanas ya disponen de ella para la investigación y discusión de políticas económicas y sociales.

Como decíamos en la introducción, las ENNIV han sido más ambiciosas en contenidos que en tamaños de muestra. Por ejemplo, la última edición de la ENNIV cuenta con las siguientes secciones y temas de interés:

1. *Ficha del hogar*: género, edad, lengua de los miembros del hogar.
2. *Vivienda*: características, materiales y gastos del hogar en vivienda.
3. *Educación*: años de escolaridad, materiales educativos, gastos del hogar en educación, cursos de capacitación para el trabajo, educación preescolar.
4. *Salud*: enfermedades, tipo y frecuencia de consultas, gastos del hogar en salud, cobertura de vacunaciones, embarazos, métodos anticonceptivos.
5. *Actividad económica*: trabajo principal y secundario durante los últimos 7 días y 12 meses, búsqueda de trabajo suplementario, otras actividades económicas del individuo.

6. *Migración*: cambio de lugar de residencia y razones que lo motivaron, migración interna y migración internacional.
7. *Actividad económica independiente*: ingresos y gastos de la empresa familiar, reservas de capital e inventario.
8. *Gastos e inventario de bienes*: gastos diarios del hogar, bienes semidurables y servicios, inventario de bienes durables, gastos por transferencias.
9. *Consumo alimentario*: gasto en alimentos del hogar, autoconsumo y autosuministro alimentario.
10. *Otros ingresos*: pensiones recibidas, ingresos financieros, transferencias.
11. *Ahorro y crédito*: depósitos en el sistema financiero, acciones, bienes muebles e inmuebles.
12. *Alimentación diaria de los miembros del hogar*: lugar de provisión del desayuno, almuerzo y cena.
13. *Actividad agropecuaria*: producción agrícola y forestal, insumos agrícolas, producción pecuaria.
14. *Salud infantil y antropometría*: lactancia, diarrea y otras enfermedades, talla, peso, perímetro braquial.

Se han realizado trabajos -publicados y no publicados- acerca de todas las secciones de la encuesta a lo largo de sus cuatro ediciones. Nosotros vamos a enfatizar aquí dos áreas pertinentes para el contenido de este seminario: 1) la pobreza y la satisfacción de necesidades básicas de educación, salud y vivienda, y 2) el empleo, entendido como la fuente principal de ingresos de las familias peruanas para sostener un nivel de vida adecuado.

Pobreza y necesidades básicas insatisfechas

La primera gran contribución de la ENNIV fue que a partir de ella se pudieron realizar estudios detallados de la pobreza en el Perú. El primer trabajo al respecto fue efectuado en el Banco Mundial por Glewwe (1988). Sin embargo, dicho estudio definió a la población pobre y pobre extrema como el 30% y 10% de los peruanos con los menores gastos per cápita ajustados, y procedió más bien a construir un perfil de la pobreza con las características socioeconómicas del pobre en comparación con las del resto de la población. Los principales trabajos posteriores realizados en base a las ENNIV, tales como los del INP (1990), Instituto Cuanto (1991, 1993, 1995), Banco Mundial (1993), y BCR (1993), adoptaron definiciones más convencionales de pobreza. Es decir, pobres eran aquellos individuos cuyos gastos familiares per cápita no alcanzaban a cubrir el valor de una canasta mínima de consumo (la línea de la pobreza) y, a partir de allí, se calculó la incidencia de la pobreza en el país. Ese dato no se había estimado para el Perú desde aquel trabajo pionero de Altimir (1982) referente a toda América Latina, con datos de principios de los años 70.

Las estimaciones del INP sobre la base de la ENNIV de 1985-1986 arrojaron que 54% de los peruanos eran pobres, mientras que el cálculo del BCR fue de 40%¹. El INP, además, combinó la metodología de la línea de pobreza con indicadores de necesidades básicas insatisfechas, arribando a una tipología de la pobreza con un método integrado. De acuerdo a esta metodología, que se ha atribuido a Kaztman (1989), los pobres crónicos (tanto por línea de pobreza como por necesidades básicas insatisfechas) eran el 40.7% de la población;

¹ Dos posibles factores que explicarían en parte dichas diferencias son: 1) el cálculo del INP incluyó la magnitud de la pobreza de los tres departamentos que no se consideraron en la muestra por problemas de seguridad, 2) el INP comparó los gastos totales con una canasta mínima total (alimentos más un costo estimado de otros bienes y servicios), mientras que el BCR comparó los gastos en alimentos con la línea de pobreza alimentaria.

los pobres recientes (sólo por línea de pobreza) eran el 13.5%; los pobres por carencias inerciales (sólo por necesidades básicas insatisfechas) eran el 16.5%, y la población en condiciones de integración (no pobre por ninguno de los dos conceptos) alcanzaba al 29.3% de todos los peruanos.

Las posteriores ediciones de la ENNIV han permitido recalcular los índices de pobreza (medidos por línea de pobreza) para 1990, 1991 y 1994, y han generado más de una discusión sobre la evolución de la pobreza en la última década en el país. Sin embargo, parecería haber un consenso tácito en el sentido de que el perfil de la pobreza (las características de la población pobre) no se ha alterado significativamente². En este sentido, las ENNIV nos han permitido tomar conciencia de las diferencias fundamentales en los niveles de vida de los pobres y no pobres en el país.

En primer lugar, la ENNIV estima la distribución geográfica de la pobreza. En 1994 existían 11.3 millones de peruanos pobres. La mayor concentración de ellos (3 millones) estaba en la Sierra rural. Sin embargo, debido al continuado proceso de urbanización del país, 2.4 millones de pobres residen en Lima metropolitana y 2.2 millones viven en el resto de la Costa urbana. Por otro lado, existen 4.6 millones de pobres extremos, y la preponderancia de la Sierra rural en este caso sigue siendo muy clara, pues 2 millones de pobres extremos residen en dicha región. Mientras tanto, Lima metropolitana alberga a 300 mil pobres extremos, y en el resto de la Costa urbana habitan casi 700 mil pobres extremos.

Los perfiles de la pobreza contruidos a partir de la ENNIV muestran con nitidez la asociación entre la pobreza y el grado de satisfacción de necesidades básicas. En primer lugar, se ha corroborado la relación fundamental entre los ingresos de la familia y el nivel de educación de sus miembros adultos, pues los jefes de hogares pobres en el país

tienen mucho menor educación que los jefes de los hogares no pobres (6.42 *versus* 9.84 años de educación promedio, en 1991).

Resulta esperanzador que las diferencias en las tasas de asistencia escolar no sean marcadas, de acuerdo a la ENNIV 1991. En el rango de 6 a 10 años de edad, el 95% de los niños que provienen de hogares no pobres asiste a la escuela, mientras que el 99% de los niños de hogares no pobres asiste a la escuela. Esta diferencia se hace imperceptible cuando los niños alcanzan el rango de 11 a 14 años de edad. Por supuesto que estas tendencias igualatorias de oportunidades a través del acceso generalizado a la educación esconden diferencias en la calidad de la educación entre colegios públicos y privados, y entre zonas urbanas y rurales.

En el caso de la salud, un resultado un tanto sorprendente es que la prevalencia de enfermedades es similar o hasta mayor en familias pobres respecto de la correspondiente a familias no pobres. La ENNIV 1994 encontró que el porcentaje de individuos que han sufrido enfermedades en el mes previo a la encuesta era de 30.8% en el caso de la población pobre, y de 29.9% en el caso de la población no pobre. Es más, en la ENNIV de 1985 los pobres mostraban una menor probabilidad de enfermarse que los no pobres (39.7% contra 42.8%). Estos resultados se atribuyen a las diferencias en la autopercepción de enfermedades entre pobres y no pobres. Sin embargo, las diferencias entre pobres y no pobres se empiezan a registrar en relación con la frecuencia de las consultas médicas de la población enferma. Sólo uno de cada tres enfermos pobres realizó una consulta médica, mientras que un poco más de la mitad de los enfermos no pobres acudieron a centros de salud.

² No obstante, resulta necesario emprender un estudio sistemático de todas las ENNIV para evaluar los avances en el acceso de la población pobre a servicios básicos de educación, salud y vivienda durante la última década.

En relación con la vivienda, la ENNIV nos enseñó que no había mayor diferencia entre pobres y no pobres respecto al régimen de tenencia de la vivienda. Así, por ejemplo, en Lima de 1990 menos de uno de cada cinco hogares pobres residía en vivienda alquilada; todos los demás contaban con viviendas propias *de jure* o *de facto* (invasión). En el caso de los hogares no pobres, el 27.4% de ellos vivía en viviendas alquiladas. Las diferencias se hacen notorias en cuanto a los materiales de construcción de la vivienda, sobre todo en las zonas más urbanizadas del país. Por ejemplo, en 1994 en Lima metropolitana sólo el 30% de los pobres tenía viviendas con techos de concreto, mientras que el 70% de las viviendas de hogares no pobres gozaban de dicha característica. No obstante, estas brechas se disipan en la Sierra rural en donde menos del 1% de los hogares pobres y no pobres tienen viviendas con techos de concreto. Tampoco las diferencias en cuanto a techos de tejas son grandes (52.4% y 57%, respectivamente, de las viviendas de hogares pobres y no pobres tienen techos contruidos con dicho material).

Las brechas son importantes en el acceso a los servicios de agua potable, desagüe y electricidad. Sólo el 60% de los hogares pobres de Lima tienen abastecimiento de agua potable dentro de su vivienda, mientras que casi el 90% de los hogares no pobres gozan de dicho servicio. El 54.4% de hogares pobres tienen red pública de desagüe dentro de la vivienda, mientras que el 85.5% de los hogares no pobres tienen dicho privilegio. En el acceso a electricidad, felizmente la ENNIV ha registrado diferencias menores: el 95% y 98% de los hogares pobres y no pobres, respectivamente, tienen alumbrado eléctrico. En la Sierra rural, el acceso al agua potable es restringido para hogares de toda condición: el 53.2% y 55% de los hogares pobres y no pobres, respectivamente, se abastecen de pilones y pozos. En cuanto a los servicios de desagüe, la mayoría de los hogares pobres (60%) no tiene este servicio, mientras que un significativo 40% de los hogares no pobres

tampoco disponen de este servicio básico. Por último, el alumbrado eléctrico está lejos de llegar a la mayoría de los hogares pobres y no pobres de la Sierra rural (sólo el 21% de los hogares pobres y el 42% de los no pobres, lo tienen).

Las distintas ENNIV a lo largo del tiempo también permiten historiar lo sucedido con la magnitud de la pobreza en la última década. El debate reciente en el país se concentró en los resultados del período 1991-1994. Sin embargo, la historia se remonta más atrás.

La ENNIV de Lima metropolitana de junio-julio de 1990 fue la primera ocasión para evaluar lo que había pasado con la pobreza en todo un lustro. Glewwe y Hall (1992) realizaron dicho trabajo para el Banco Mundial y generaron mucho revuelo en dicho organismo con sus resultados. Aquí en el Perú, Cuanto (1991) también daba a conocer lo que había sucedido con los niveles de vida de los peruanos en tan sólo cinco años. Los gastos reales de las familias limeñas se habían reducido un 55% en promedio, y la incidencia de la pobreza había aumentado de 17 a 44%. Se argumentó por entonces que la hiperinflación reinante en 1990 no permitía la comparación de las cifras a través del tiempo. Sin embargo, el cálculo de la incidencia de la pobreza no es sensible a esta posible distorsión, pues se comparan los gastos nominales con canastas valorizadas en el mismo momento del tiempo.

Mucho se especuló sobre el costo social del programa de estabilización de agosto de 1990 (mundialmente conocido como "Fuji-shock"). Pocos han utilizado la evidencia a la mano de las ENNIV para comparar, por ejemplo, la incidencia de la pobreza en Lima metropolitana en junio-julio de 1990 (situación pre-ajuste) con aquella de octubre-noviembre de 1991 (situación post-ajuste). Dicho ejercicio arroja un crecimiento de la pobreza de Lima metropolitana de 45 a 49%. Esta tendencia es coherente con la evolución real de los sueldos y salarios captada por el Ministerio de

Trabajo. Es decir, es cierto que la pobreza aumentó, pero bastante menos que como efecto directo de la política heterodoxa de los años 80.

Una nueva edición de la ENNIV entre mayo y julio de 1994 se ha justificado plenamente. A pesar de que la economía peruana estaba creciendo desde 1993, los indicadores sociales limitados que maneja principalmente el Ministerio de Trabajo, mostraban una visión fragmentada y hasta contradictoria de lo que estaba pasando con la economía y la situación social en el Perú. El retrato que dibuja la ENNIV en 1994 es la primera evidencia de los verdaderos efectos que está teniendo la actual política económica sobre el nivel de vida de los peruanos.

La comparación de la incidencia de la pobreza nacional en 1994 con los resultados de 1991 se efectuó en plena campaña electoral, causando encendidos debates. Aunque la estimación de los niveles de pobreza puede variar ligeramente dependiendo de la definición de canasta que se tome y del tipo de ajuste per cápita que se efectúe, existe consenso entre los investigadores locales que la pobreza se ha reducido en el país entre 1991 y 1994 en alrededor de seis puntos porcentuales (de 55.1% a 49.6%). Por otro lado, la incidencia de la pobreza extrema ha disminuido de 23.9% a 19.5%. Estas reducciones de pobreza se sustentan en incrementos en los gastos de consumo reales muy fuertes de entre 20 y 30%, que pasan cualquier prueba de significación estadística.

Por otro lado, si se quiere responder a la pregunta de cuánto de reducción de la pobreza es realmente atribuible a la política económica actual, se pueden tomar las cifras de Lima metropolitana de 1990 y 1994. En este punto, la pobreza en la ciudad capital en 1994 (38%) es claramente menor que en 1990 (44%). Ciertamente, la ENNIV también permite retroceder nuestros cálculos hasta 1985-1986, y comprobar que estamos a mitad de camino

en la tarea de recuperar los niveles de vida de mediados de los años 80. Además, la flexibilidad de la ENNIV posibilita realizar proyecciones de la evolución de la pobreza en los próximos años. En un cálculo que he realizado para el próximo número de la revista *Debate* concluyo que con un crecimiento promedio anual de 5% en el PIB global durante los próximos cinco años, y suponiendo que no habrán mayores cambios en la distribución del ingreso nacional, la pobreza extrema en el Perú disminuirá hasta una tasa de 11.3% en el año 2000, afectando a 3 millones de peruanos.

Quizás la contribución más importante de la ENNIV es que con sus cifras se ha logrado la sensibilización de la opinión pública respecto de las magnitudes de la pobreza y pobreza extrema en el país. Tengo la impresión de que la comunidad profesional y los líderes de los diversos sectores del país conocen mejor las cifras de la pobreza y pobreza extrema en el Perú que el propio PIB per cápita anual en dólares (la magnitud de este último indicador ha pasado al terreno de la especulación y controversia, debido a los problemas heredados de la hiperinflación y al debate acerca del tipo de cambio apropiado para su conversión a dólares).

Empleo y mercados de trabajo

De acuerdo a la ENNIV, un 58.7% de los jefes de hogares pobres en el Perú tienen un empleo independiente, también llamado autoempleo. Por su parte, un 27.4% de los jefes de estos hogares se emplean en actividades dependientes. Esta diferencia de porcentajes se aminora mientras más urbana sea la región que se analice. Así, en Lima metropolitana el 45.6% de los jefes de hogares pobres son autoempleados, mientras que el 30.9% de los mismos posee un trabajo asalariado. En cambio, en la Sierra rural el 14.7% de los jefes de hogares pobres laboran en actividades dependientes, mientras que el 80.2% de los mismos se desempeñan en actividades independientes.

En el caso del trabajo dependiente asalariado, la ENNIV ha servido para estudiar con mucha precisión las fuentes de variación de las remuneraciones entre individuos. Tal como sucede en todas partes del mundo, las diferencias en variables básicas del capital humano (tales como los años de educación y experiencia laboral) explican cerca de la mitad de toda la dispersión salarial. La ENNIV ha posibilitado el cálculo de los retornos a la educación en el sector asalariado de nuestro país, después de mucho tiempo. Stelcner, Arriagada y Mook (1988), Rodríguez (1993) y otros autores, han encontrado que por cada año de educación adicional en el Perú el trabajador recibe alrededor de un 10% más de remuneración.

Por otro lado, la evidencia no ha sido contundente hasta el momento para mostrar si existe alguna diferencia en estos retornos de acuerdo al nivel educativo. Por el contrario, sí se ha encontrado evidencia estadística significativa acerca de las diferencias de retornos a la educación pública en relación con la educación privada. Saavedra (1995) ha demostrado que los retornos a la educación privada superan en por lo menos 3 puntos porcentuales los retornos a la educación pública.

Nos encontramos en las primeras etapas de investigación en el país acerca de la relación entre los retornos a la educación y el ciclo económico. Saavedra (1995) ha demostrado que los retornos a la educación se redujeron entre 1985 y 1991; es decir, durante una fase depresiva de la economía. Por su parte, existe evidencia preliminar -Yamada (1995)- sobre la recuperación de los retornos a la educación en los últimos años, en paralelo con la reactivación de la economía. En este sentido, los retornos a la educación en el Perú serían procíclicos.

Un segundo tema laboral que se ha tratado profusamente con las ENNIV es el papel de la mujer en el mercado de trabajo. King (1989) y Khandker (1990), entre otros, han encontrado

que la inversión en la educación de las mujeres aumenta su participación y productividad en el mercado de trabajo más que inversiones similares en la educación de los hombres. Estas inversiones también reducen la tasa de fertilidad y mejoran la educación de los niños y la salud y nutrición de todos los miembros de la familia. En cuanto a las diferencias salariales por género, Felices y Montalván (1994) detectaron que en 1991 existía un 46% de diferencia en el promedio de remuneraciones en contra del trabajo femenino. Se estimó que 18 puntos de esta diferencia se debían a una menor educación promedio y a una menor experiencia laboral efectiva de las mujeres. Sin embargo, los 28 puntos restantes se deberían a una menor retribución al capital humano de las mujeres, lo que sería un indicio importante de la discriminación por género en el mercado laboral.

El empleo en el sector público en comparación con el empleo privado ha sido otro tema desarrollado con las ENNIV. Van der Gaag, Stelcner y Vijverberg (1989) realizaron un estudio paralelo de las remuneraciones públicas y privadas para los casos del Perú y Costa de Marfil. Recientemente, Ruiz (1994) utilizó la ENNIV 1991 para establecer económicamente que los empleados públicos ganaban menos en ese sector que en un empleo alternativo en el sector privado. Este hecho sucedía a pesar de que el sector público ofrecía retornos positivos a la habilidad política. Por otro lado, si bien los empleados públicos tenían un mayor retorno a la educación que aquellos del sector privado, este efecto era contrarrestado por los mayores retornos a la experiencia en el sector privado, de manera que quedaban en inferioridad de condiciones. Así, la predicción de ingresos señalaba que un trabajador del sector público ganaba la cuarta parte de lo que hubiese podido recibir como remuneración en el sector privado.

Debido a la importancia del autoempleo y de las empresas familiares informales en las ciudades de los países en desarrollo, la ENNIV

se diseñó para tener una sección especial dedicada a este sector. En el caso peruano, se han realizado preguntas acerca de hasta tres empresas familiares con un registro detallado del tipo de negocio, número de familiares y no familiares involucrados, ingresos, gastos, existencia de capital e inventario. Moock, Stelcner y Musgrove (1990) fueron los primeros en trabajar dicha sección y comprobar que también en este sector la educación y la experiencia laboral tenían retornos similares a los del sector formal asalariado. De esta manera, se demostraba que el nivel de educación alcanzado no era sólo una credencial en el mercado de trabajo sino que aumentaba significativamente la productividad de los individuos (véase también Ramos, 1994).

Yo trabajé mi tesis utilizando profusamente esta sección. La literatura de desarrollo no había dado su veredicto final en cuanto a qué representaba este sector de autoempleo para la economía. Por un lado, existía la hipótesis extrema que consideraba el autoempleo como un refugio involuntario para los individuos que no podían acceder al sector formal asalariado. En el otro extremo teníamos la hipótesis de Hernando de Soto, que afirmaba que en este sector se desempeñaban voluntariamente los empresarios que necesita el país para su desarrollo capitalista. Utilizando las ENNIV de 1985-1986 y 1990, mi tesis demostró que este sector es tan flexible que incorpora ambas realidades a la vez, aunque la gran mayoría de autoempleados obtiene ingresos superiores a su costo de oportunidad en el sector asalariado formal (Yamada, 1994). Al presente, estoy actualizando dicha investigación con las ENNIV de 1991 y 1994, debido a la importancia estratégica que se está otorgando al sector de la microempresa (véase Yamada y Ramos, 1994).

En suma, la información tan rica y completa recopilada por las diversas ENNIV ha permitido darle contenido empírico al debate sobre el autoempleo y la informalidad en el Perú y en el Tercer Mundo, y a otros tantos temas de

economía laboral (tales como los retornos a la inversión en educación, el papel de la mujer y las diferencias por género, y la realidad del empleo público en el país) que tienen la mayor importancia para el diseño de políticas económicas y sociales eficaces que coadyuven al desarrollo sostenido del país.

Lo que falta por hacer

La evidencia recopilada en este ensayo es más que suficiente para probar que las ENNIV son hoy por hoy herramientas de trabajo (ahora cómodamente instaladas en una computadora personal de escritorio) de muchos investigadores peruanos y extranjeros interesados en el análisis de problemas y posibilidades de elevar el nivel de vida de los peruanos. Por supuesto que se puede y se debe avanzar sobre la base de esta experiencia valiosa. Yo, como usuario de ENNIV, quisiera que en el futuro se consolidaran algunos de los siguientes aspectos:

1) *Eliminar la estacionalidad de las ENNIV.*

Hemos tratado de hacer investigación y política económica y social en el país con resultados de niveles de vida tomados a veces durante todo un año, a veces en un período de junio a julio, otras veces entre octubre y noviembre, y finalmente entre mayo y julio. Muchas actividades del país tienen una fuerte estacionalidad, siendo los casos más evidentes los de la agricultura y el comercio. También creo recordar por trabajos de PRISMA que la desnutrición infantil presenta una marcada estacionalidad a lo largo del año. Por tanto, deberíamos tratar de uniformar el momento de la encuesta, de aquí en adelante. Si los recursos lo permiten, lo ideal sería hacer encuestas a lo largo de todo el año. Si ello no es posible, las próximas ediciones de ENNIV deberían volver a hacerse entre mayo y julio para ser comparables con la encuesta de 1994.

2) *Aumentar la representatividad de la ENNIV a niveles más pequeños del territorio del país.* La investigación ha avanzado mucho

con el tamaño de muestra actual de las ENNIV, pero la política social concreta sólo obtiene una idea general del territorio en el que se está desarrollando y no de la zona específica de atención (salvo en el caso de Lima metropolitana). Por tanto, si se desea que la ENNIV se convierta en una herramienta útil para la reducción integral de la pobreza por departamentos o regiones, se necesita una ampliación importante del tamaño de su muestra.

- 3) *Incorporar una encuesta de consumo efectivo de alimentos.* Un área importante en la que se debe avanzar dentro de la estructura de una encuesta de hogares como la ENNIV es en el consumo real de alimentos. Desde la ENCA de 1972 no ha habido ninguna encuesta que registre el consumo real de alimentos de las familias a nivel de todo el país. En este sentido, nuestros cálculos de pobreza tienen un margen de error importante si lo que nos interesa son las familias que efectivamente consumen menos calorías y proteínas que las mínimamente recomendadas por los especialistas nutricionales.

- 4) *Mejorar el trabajo de panel.* Si bien la ENNIV fue diseñada con un componente explícito de panel, creemos que no se ha tenido el suficiente cuidado en el monitoreo de este aspecto de la encuesta. Dada la prioridad de la política social, debería haber un monitoreo continuo de la evolución del nivel de vida de las familias del país, y una muestra longitudinal de familias es una herramienta necesaria para dicho propósito.

- 5) *Tener una encuesta de hogares tipo ENNIV en forma permanente.* Por último, sería ideal que la ENNIV se institucionalizara como una encuesta permanente de seguimiento de los niveles de vida de las familias peruanas, y que se llevara a cabo en forma anual, de ser posible. Las cuatro ediciones anteriores de la ENNIV han demostrado que es posible seguir de cerca el estado y la evolución del bienestar de las familias peruanas con un presupuesto de recursos razonable. En este sentido, el retorno de la inversión en una ENNIV más permanente está garantizado.

Bibliografía

- Altimir, Oscar (1982), «The Extent of Poverty in Latin America», The World Bank, Staff Working Paper 522.
- Arriagada, Ana María (1989a), «Occupational Training among Peruvian Men, does it make a Difference?», The World Bank, Policy, Planning and Research, Working Paper 207.
- _____ (1989b), «The Effect of Job Training on Peruvian Women's Employment and Wages», The World Bank, Policy, Planning and Research, Working Paper 241.
- Banco Central de Reserva del Perú (1993), «Estrategias de alivio de la pobreza», Departamento de Estudios del Sector Social, Gerencia de Estudios Económicos, Lima, Perú.
- Beltrán, Arlette y Gustavo Yamada (1994), «La pobreza en el Perú: diagnóstico y recomendaciones de política», en *Informe de Coyuntura*, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, primer semestre.
- Felices, Guillermo y Georgette Montalván (1994), «Participación en el mercado laboral y determinantes de las remuneraciones por género: revisión teórica y evidencia empírica para Lima metropolitana, 1991», trabajo de investigación para la obtención del Bachillerato en Economía, Universidad del Pacífico.
- Gill, Indermit S. (1991), «Is There Sex Discrimination in Peru? Evidence from the 1990 Lima Living Standards Survey», en «*Women's Employment and Pay in Latin America*», editado por George Psacharopoulos y Zafiris Tzannatos, The World Bank, LACTD Regional Studies Program, Report 10.
- Gill, Indermit S. y Feliciano Hernández-Iglesias (1991), «Labor Markets in Peru, 1985-1990. A Report on the Nature of Unemployment and Returns to Human Capital in Formal and Informal Sector Employment», The World Bank, LACTD, septiembre.
- Glewwe, Paul (1988), «La distribución del bienestar económico en el Perú en 1985-1986», Estudio de medición de los niveles de vida, documento de trabajo 42S, Banco Mundial.
- Glewwe, Paul y Gillette Hall (1992), «Poverty and Inequality during Unorthodox Adjustment, The Case of Peru, 1985 to 1990», The World Bank, Washington, D.C., LSMS, Working Paper 86.
- Glewwe, Paul y Dennis de Tray (1989), «The Poor in Latin America during Adjustment. A Case Study of Peru», The World Bank, Washington, D.C., LSMS, Working Paper 56.
- Instituto Nacional de Planificación (INP)/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Proyecto regional para la superación de la pobreza (1990), «La Pobreza en el Perú. Diagnóstico y propuestas de política», Lima.
- Instituto Cuanto (1995), «Retrato de la familia peruana, niveles de vida, 1994», Cuanto S.A. y UNICEF, Lima.
- Instituto Cuanto (1993), «Niveles de vida. Perú: subidas y caídas», Cuanto S.A. y UNICEF, Lima.
- Instituto Cuanto (1991), «Ajuste y economía familiar: 1985-1990», Cuanto S.A., Lima.
- Kaztman, Rubén (1989), «La heterogeneidad de la pobreza, el caso de Montevideo», en *Revista de la CEPAL*, N°37, abril.
- Khandker, Shahidur R. (1990), «Labor Market Participation, Returns to Education, and Male-Female Wage Differences in Peru», The World Bank, Policy, Research and External Affairs, Working Paper 461.

- King, Elizabeth M. (1990), «Does Education Pay in the Labor Market? The Labor Force Participation, Occupation, and Earnings of Peruvian Women,» The World Bank, Living Standards Measurements Study, Working Paper 67.
- Moock, Peter, Philip Musgrove, y Morton Stelcner (1990), «Education and Earnings in Peru's Informal Nonfarm Family Enterprises,» The World Bank, Living Standards Measurements Study, Working Paper 64.
- Ramos Li, Marlon (1994), «El rol de la educación en el mercado de trabajo: capital humano o credencialismo», trabajo de investigación para la obtención del Bachillerato en Economía, Universidad del Pacífico.
- Rodriguez, José (1993), «Retornos económicos de la educación en el Perú», Pontificia Universidad Católica del Perú, documento de trabajo.
- Ruiz Pérez, José Luis (1994), «Comparación de las remuneraciones entre el sector público y el sector privado: evidencia para Lima metropolitana», Trabajo de investigación para la obtención del Bachillerato en Economía, Universidad del Pacífico.
- Saavedra, Jaime (1995), «Essays on Education and Earnings: The Case of Peru, 1985-1991», Ph.D. Dissertation, Columbia University, Department of Economics.
- Smith, J. Barry and Morton Stelcner (1990), «Modeling Economic Behavior in Peru's Informal Urban Retail Sector,» The World Bank, Policy Research and External Affairs, Working Paper 469.
- Stelcner, Morton, Ana Maria Arriagada y Peter Moock (1988), «Wage Determinants and School Attainment among Men in Peru,» The World Bank, Living Standards Measurement Study, Working Paper 38.
- World Bank (1993), «Peru: Poverty Assessment and Social Policies and Programs for the Poor», Human Resources Division, Country Department I, Latin America and the Caribbean Region, Report N° 11191-PE.
- Van der Gaag, Jacques, Morton Stelcner y Win Vijverberg (1989), «Public-Private Sector Wage Comparisons and Moonlighting in Developing Countries, Evidence from Cote d'Ivoire and Peru,» The World Bank, Living Standards Measurement Study, Working Paper 52.
- Yamada, Gustavo (1991), «Peru's Poverty Profile with the Available Data», trabajo de investigación preparado para The World Bank, Country Department I, Population & Human Resources.
- _____ (1994), «Autoempleo e Informalidad Urbana: Teoría y Evidencia Empírica de Lima Metropolitana», Cuaderno de Investigación 22, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Véase también «Urban Informal Self-Employment in Developing Countries: Modeling and Evidence from Lima, Peru, 1985-1990», Ph.D. Dissertation, Columbia University, Department of Economics.
- _____ (1995), «Los cambios en el bienestar de las familias peruanas 1991-1994 y sus factores explicativos», Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, investigación en curso auspiciada por el Centro para el Desarrollo Internacional del Canadá.
- Yamada, Gustavo y Marlon Ramos Li (1994), «Una radiografía de las empresas familiares de Lima metropolitana», en *Punto de Equilibrio*, Setiembre, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

3.4. JERARQUIZACIÓN DE LAS PROVINCIAS DEL PERU SEGUN GRADO DE POBREZA: ASPECTOS METODOLOGICOS¹

*Jorge Bravo
Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)
Santiago, Chile*

1. Antecedentes y objetivo

Este documento se elabora como un aporte del Convenio BID/CELADE a los programas de inversión social que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apoya en el Perú. El documento persigue, más particularmente, presentar una propuesta metodológica para integrar información sociodemográfica de censos y encuestas del Perú, con el propósito de obtener indicadores de pobreza a nivel de provincias que sirvan a una más eficiente asignación de recursos en las políticas y los programas sociales.

Uno de los principios que guían el diseño y la ejecución de dichas políticas y programas, sobre todo aquellos que tienen un alcance no universal o focalizado, es la priorización de la asignación de recursos. Esta priorización se establece, de modo importante, en función del grado de necesidad o de carencias que afecta a los diferentes grupos que componen la población; es decir, en función de su grado de pobreza. Una de las dimensiones importantes de dicha priorización es la geográfica o político-administrativa, en atención a la funcionalidad que ella representa para la ejecución de programas. Quedan comprendidos en tal caso, por ejemplo, los programas o fondos de inversión social que funcionan en muchos países de la región, y algunos proyectos de emergencia, como el de alivio y reducción de la pobreza en el Perú, iniciado el año 1994. En general, la jerarquización de las unidades político-administrativas es relevante en todo programa orientado a aliviar las condiciones de pobreza mas críticas.

Sin embargo, al intentar operacionalizar dicho principio y obtener indicadores sintéticos

apropiados, se encuentran algunas dificultades prácticas. Por un lado, los datos que tienen un adecuado nivel de desagregación son generalmente insuficientes. Estos datos son, típicamente, indicadores de necesidades básicas insatisfechas provenientes del censo. Si bien se encuentra allí una cantidad de información relevante a niveles geográficos suficientemente desagregados, no resulta fácil obtener un indicador sintético de aceptación generalizada por parte de los analistas o los tomadores de decisiones. En particular, el censo de 1993, así como la gran mayoría de los censos de la región de América Latina y el Caribe, no recogen información de ingresos, lo que impide una estimación directa de la proporción de hogares debajo de la línea de pobreza, que es un indicador síntesis de relativamente amplia aceptación y utilización. Por otro lado, las encuestas nacionales de hogares y de características socioeconómicas contienen información suficientemente detallada de ingresos para hacer las estimaciones requeridas, pero su representatividad alcanza sólo a grandes regiones, áreas urbanas o aun metropolitanas.

En una primera mirada, pues, y en ausencia de otras estadísticas completas y confiables al nivel requerido, el problema pareciera ser insalvable. Sin embargo, tal como sugiere este documento, es posible obtener estimaciones indirectas de la distribución del ingreso de los hogares mediante la combinación de ambas fuentes de información (censo y encuestas) y del uso de métodos estadísticos apropiados. Un

¹ Trabajo realizado en el marco del Programa Regional para la Incorporación del Análisis Demográfico en los Proyectos de Inversión y para la Capacitación en el Uso de la Información Demográfica en la Planificación, Preparación y Evaluación de Proyectos (ATN/TF-4098-RG), Convenio BID/CELADE.

antecedente de que dicha combinación es no tan sólo factible sino también útil desde el punto de vista de las políticas sociales, lo constituye el cruce de información de ingresos y de necesidades básicas insatisfechas, expuesto en el extensamente aplicado desarrollo de Rubén Kaztman (1989) para la caracterización de la pobreza.

Partiendo de la posibilidad de combinar los tipos de información antedichos, estas notas exponen brevemente una posible forma de integrar las fuentes de información (léase el Censo de 1993 y la Encuesta nacional de propósitos múltiples, ENAPROM) para obtener ciertos indicadores del nivel de vida en departamentos y provincias. Es importante anotar que la ENAPROM cubría, hasta 1994, sólo el área metropolitana de Lima y Callao y las 24 ciudades capitales del resto de los departamentos del país. A partir de 1995, la encuesta de hogares del Perú ha extendido su cobertura a la totalidad del país, con representatividad a nivel nacional, área urbana y rural. A partir de 1995 la encuesta se denomina Encuesta nacional de hogares (ENAHOG).

La idea básica del método aquí propuesto es realizar una estimación indirecta del nivel de vida en cada provincia, expresado a través del porcentaje de pobreza, en dos etapas: i) Establecer una relación estadística entre el nivel de ingreso de los hogares y un conjunto de características de las personas, de la vivienda y del tipo de localidad donde ellas habitan; ii) Usar el modelo desarrollado para estimar el porcentaje de pobreza a nivel departamental y provincial sobre la base de las características ya señaladas. Dicho indicador puede servir para el objetivo deseado de jerarquización de distritos.

2. Metodología

2.1 Factibilidad de combinar fuentes

Esta sección examina brevemente la posibilidad práctica de combinar la información sobre los hogares y sus miembros del Censo de 1993 y la ENAPROM. Tal como sugiere el

cuadro 1, hay una gran cantidad de variables que fueron recogidas tanto en el Censo como en la ENAPROM. Existen varias excepciones, como la información sobre los materiales de paredes, techo y piso, que fue recopilada en el Censo pero no en la ENAPROM, así como algunas variables específicas que fueron captadas en la ENAPROM pero no en el Censo (p.ej., preguntas sobre combustible para cocinar, por qué no asiste a la escuela, actividades secundarias, y otras). Con todo, el conjunto de variables comunes es bastante amplio para los propósitos presentes. Además, la gran mayoría de estas variables tienen un formato similar y códigos compatibles. Lo anterior, sumado al hecho de que los cuestionarios son bastante coherentes entre sí y que ambas encuestas se llevan bajo la responsabilidad de una sola institución, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), hace presumir que la información recogida debiera ser suficientemente comparable.

2.2 Modelo estadístico

Ya se señaló que un antecedente útil para lo que se plantea aquí son los métodos que usan información de encuestas en cruces de necesidades básicas insatisfechas con líneas de pobreza. La propuesta presente persigue extender ese recurso a la vinculación entre censo y encuesta, de modo de poder jerarquizar las provincias según indicadores del nivel de vida.

Para efectos del modelo aquí propuesto, se parte de la premisa general de que existe una relación entre el nivel de ingreso de un hogar (Y) y el número de miembros económicamente activos (n), sus características individuales (i), las características de la vivienda (v) y la zona de residencia (z) dentro del país. Se propone, como primer paso, la estimación de un modelo de regresión de la variable dependiente Y respecto de las variables independientes n , i , v , z , sobre la base de los datos de la ENAHOG 1995, y ajustar el modelo

Cuadro 1

INFORMACION SOBRE HOGARES EN PERU, AÑO 1993, SEGUN FUENTES

Módulo/tema/pregunta	Censo	¿Códigos compatibles?	ENAPROM
Localización	✓	si	✓
Vivienda			
tipo (particular)	✓	si	✓
propiedad/uso	✓	si	✓
material de paredes	✓		-
material de techo	✓		-
material del piso	✓		-
abastecimiento de agua	✓	si	✓
baños	✓	si	✓
alumbrado eléctrico	✓	si	✓
combustible para cocinar	-		✓
núm. de habitaciones	✓	si	✓
núm. de dormitorios	✓	si	✓
cocina	✓		-
producción de ingresos en el hogar	✓		-
equipamiento	✓	si	✓
Personas			
Educación			
núm. de personas	✓	si	✓
parentesco	✓	si	✓
permanencia	-		✓
sexo	✓	si	✓
edad	✓	si	✓
estado civil	✓	si	✓
religión	✓		-
idioma materno	✓		-
alfabetismo	✓	si	✓
asiste	✓	no	✓
último grado	✓	no	✓
por qué no asiste	-		✓
Ocupación y empleo			
profesión u oficio	✓		-
actividad semana pasada	✓	si	✓
ocupación semana pasada	✓	si	✓
rama de actividad	✓	si	✓
categoría	✓	si	✓
núm. de trabajadores			
tipo, lugar, horas	-		✓
actividad principal y secundaria	-		✓
Salud	-		✓
Migración	-		✓
Gastos del hogar	-		✓
Transferencias realizadas	-		✓
Transferencias financieras	-		✓
Ingresos	-		✓

Fuente: INEI (1993) *Cédula Censa I*; INEI (1993b) *Cuestionario ENAPROM-93*

a nivel provincial con base en las variables independientes del Censo de 1993 (INEI, 1994). Un procedimiento análogo se llevó a cabo para efectos de estratificación en una encuesta de hogares en Paraguay (Sauma, 1993, anexo 3), con el objeto de imputar el nivel relativo de ingreso de 1982 a partir de la información censal de ese año y la relación estadística entre ingreso de 1990 y variables no ingreso de ese mismo año.

La lista preliminar de variables independientes debe incluir a todas aquellas que sean comunes, ya sea exacta o aproximadamente, a la ENAHO y al Censo. Una posible especificación de las variables es la siguiente:

- n - número de miembros económicamente activos (EA)
- i - edad promedio de los EA en el hogar
 - nivel educativo promedio de los EA en el hogar
 - tipo de ocupación de los EA en el hogar
 - rama de actividad de los EA en el hogar
- v - tipo de vivienda
 - abastecimiento de agua
 - tipo de servicios sanitarios
 - disponibilidad de electricidad
 - hacinamiento
 - disponibilidad de vehículos
 - equipamiento del hogar
- z - zona de residencia (área metropolitana, ciudades grandes, ciudades medianas y pequeñas, áreas rurales)

Nótese que algunas de estas variables deben ser calculadas o codificadas previamente a la realización de regresiones propuestas en la sección siguiente. Por ejemplo, el tipo de ocupación y la rama de actividad deberán agruparse en unas pocas categorías y definir un índice (p.ej., un promedio ponderado) de composición de ocupaciones y rama de actividad. La forma más simple de este procedimiento sería tomar, respecto de la ocupación, la proporción de los miembros EA

en ocupaciones pertenecientes a los grupos principales, 0 a 5, de la clasificación del Censo de 1993, que incluye a los miembros de las fuerzas armadas, miembros del poder ejecutivo, profesionales, técnicos, jefes y empleados de oficina, y a trabajadores calificados. Este grupo está más estrechamente asociado al sector «moderno» del mercado laboral y, es de presumir, podría determinar una relación distinta entre ingreso del hogar y las variables de vivienda, individuales y de zona de residencia, ya mencionadas.

Consideraciones y definiciones análogas deberán realizarse con relación a todas las demás variables categoriales. Entre éstas, cabe destacar la variable z , referida a la zona de residencia.

Si se define la variable dependiente como el ingreso per cápita en lugar del ingreso total del hogar, parece razonable redefinir la variable n como el cociente del número de miembros económicamente activos entre el número total de personas en el hogar.

Como un paso previo a cualquier análisis estadístico, sería altamente conveniente una evaluación de la variable ingreso, especialmente en lo relativo a posibles problemas de subdeclaración. Un procedimiento comúnmente utilizado en análisis de pobreza es tomar como referencia las cuentas de ingresos y gastos de las cuentas nacionales y realizar ajustes diferenciados según tipo de ingreso.

2.3 Ajuste y estimación

Recuérdese que el objetivo final del trabajo es obtener una medida de la proporción (P) de los hogares de cada distrito que se ubican por debajo de la línea de pobreza. El primer paso propuesto es ajustar a los datos de la ENAHO 1995 un modelo general a nivel de hogar, del tipo:

$$Y_h = Y(n_h, i_h, v_h, \varepsilon_h) \quad (1)$$

donde h denota el hogar de referencia y ϵ_h el término de error del ingreso del hogar, o bien uno del tipo:

$$\pi_h = \pi(\eta_h, \epsilon_h, \nu_h, \mu_h) \quad (2)$$

donde π_h denota la probabilidad de que el hogar h se sitúe bajo la línea de pobreza y ϵ_h el término de error de esta ecuación. Deberá considerarse atentamente la especificación, ajuste y validación del modelo de regresión. Habrá que ensayar con diferentes formas funcionales en las variables independientes, así como detectar y minimizar posibles problemas de multicolinealidad, especialmente en el conjunto de variables ν .

Una vez determinado el modelo de regresión final, existen dos posibilidades para estimar P : i) se usan los coeficientes estimados de la ecuación (1) y la información del censo correspondiente a las variables independientes de cada *hogar*, y se hace una estimación de su nivel de ingreso o de su ingreso per cápita. Para cada provincia, se calcula el porcentaje de pobreza sobre la base de los valores estimados de Y_h ; ii) se usan los coeficientes estimados de la ecuación (2) y la información del censo correspondiente a las variables independientes de cada *provincia*, y se calcula directamente el valor ajustado de P para la provincia. Cada una de estas variantes tiene ventajas y desventajas (véase el apéndice); eventualmente, podrían implementarse ambas para evaluar la consistencia de los ordenamientos resultantes.

Finalmente, sería deseable realizar algún análisis de consistencia de los resultados globales de la ENAHO y de su sensibilidad respecto de la especificación del modelo estadístico, que permita evaluar la robustez de la jerarquización resultante.

3. Comentarios y sugerencias

Como puede deducirse de las secciones anteriores, la combinación de información de la Encuesta nacional de hogares y del Censo

es factible y -mediante un trabajo estadístico cuidadoso- puede resultar de mucha utilidad para basar una jerarquización de departamentos y provincias según nivel de vida. Que la ENAHO recoja una cantidad apreciable de información del mismo carácter y en un formato similar al Censo y que tenga representatividad a nivel nacional, urbano y rural, son factores que permiten tener optimismo en cuanto a la utilidad y confiabilidad de los resultados.

Un primer acercamiento a la jerarquización podría realizarse a nivel departamental y provincial sobre la base de los indicadores censales recientemente publicados (INEI, 1994). Como primer punto de comparación y de posterior verificación de consistencia, parece conveniente obtener un primer conjunto de ordenamientos uni o multivariados, con la información censal solamente. Los componentes principales de la matriz $(n \times v \times z)$ o mediante análisis de discriminantes podrían ser particularmente útiles a este efecto. La preparación de un archivo de las variables ya mencionadas a nivel de hogar será, en cualquier caso, indispensable para la segunda etapa propuesta, por lo que ese análisis preliminar complementará las fases siguientes del trabajo.

Apéndice

Tal como se señala en la página 7, en el contexto presente existen dos formas de obtener una estimación de la proporción (P) de los hogares de cada provincia que se ubican por debajo de la línea de pobreza: i) realizar un ajuste (mediante la ecuación 1) del ingreso de cada *hogar* en el distrito y usar la distribución de hogares según nivel de ingreso para calcular P ; o ii) realizar un ajuste (mediante la ecuación 2) de la probabilidad π_h de que el hogar h se sitúe bajo la línea de pobreza y utilizar el valor ajustado de p para cada *provincia* como la estimación de P .

El procedimiento i tiene como ventaja que su interpretación conceptual es bastante directa

y entrega adicionalmente una distribución de los hogares según ingreso, la que se puede utilizar para hacer diferentes cortes, además del de la línea de pobreza aquí privilegiado. Tiene como desventaja un requerimiento de un gran volumen de cálculos, ya que la estimación se hace sobre los más de 4 millones 760 mil hogares encuestados en el censo de julio de 1993. Otra desventaja es que no existe garantía, a priori, de que algunos de los valores estimados se ubiquen en un rango fuera de los márgenes observados en la ENAPROM.

El procedimiento ii, por su parte, tiene como ventaja que requiere de una cantidad de cálculos muchísimo menor (sobre las 187 provincias del país), además que los programas estadísticos disponibles incorporan la restricción

deseable de que los valores estimados de π y P_{se} ubiquen dentro del rango establecido (0,1). Tiene el pequeño inconveniente, más bien de carácter conceptual, de que involucra usar estimaciones hechas sobre la base de una variable dicotómica (que asume el valor 1 si el hogar está bajo la línea de pobreza, 0 si no lo está) para predecir el valor de una variable continua (la proporción de hogares o de población bajo la línea de pobreza). Ello requiere tener alguna presunción respecto de la forma de la distribución probabilística de π . Este último inconveniente, sin embargo, puede superarse en buena medida experimentando con diferentes funciones de distribución para π , de modo de minimizar el riesgo de sesgo debido a la elección de una muy específica o poco flexible.

Bibliografía

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (1993a), *Cédula Censal*, Censos nacionales de 1993: IX de población y IV de vivienda. Lima, Perú.
- (1993b), *Cuestionario ENAPROM-1993*, Encuesta nacional de propósitos múltiples, Lima.
- (1994), *Mapa de necesidades básicas insatisfechas*, Lima.
- Kaztman, R. (1989), "La heterogeneidad de la pobreza: el caso de Montevideo", *Revista de la CEPAL*, N° 37, abril, pp. 141-152.
- Sauma, P. (1993), *La distribución del ingreso en el Paraguay*, Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables, Universidad Nacional de Asunción, Proyecto BID ATP/SF-2156-PR.

3.5. INSTRUMENTOS DE PROGRAMACION, FOCALIZACION Y EVALUACION DE POLÍTICAS SOCIALES

Juan Carlos Marín
Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)
Santiago, Chile

1. Marco político de la focalización

Los resultados de la quinta versión de la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (CASEN 1994) reafirman las prioridades programáticas definidas por la Concertación (de partidos de Gobierno) para el segundo período de gobierno, en cuanto a la necesidad del diseño de políticas sociales con un enfoque tanto integral como diversificado en su focalización territorial y social, en procura de una mayor y mejor coordinación de las acciones orientadas a la población objetivo. Éste permite, a la vez, potenciar los resultados e impactos de los programas y proyectos de inversión social para alcanzar el objetivo de erradicar, a marzo del año 2000, la extrema pobreza.

El país requiere de nuevas formas de diseño y gestión de políticas sociales, de contenido y proyecciones estratégicas y coherencia entre los diversos niveles, que incorpore y asuma como suyas las especificidades locales, tanto en su forma de implementación, asignación de recursos, criterios técnicos, como en las formas sociales de participación de la ciudadanía en el diagnóstico de los problemas, en la ejecución y evaluación de las acciones promovidas por el Estado.

En la búsqueda de la equidad se hace necesario un Estado activo y regulador, que resguarde el bien común y genere políticas e instrumentos eficientes que permitan mantener en forma sostenida la disminución de los niveles de pobreza e indigencia que actualmente afectan a un 28.5% de la población, lo que representa un 24.1% del total de hogares del país¹.

Este desafío exige, además, el mejorar sustancialmente la distribución del gasto social

y del ingreso, la calidad y estabilidad de los empleos, y generar mayores oportunidades para los grupos definidos como prioritarios: mujeres, jóvenes, adultos mayores, niños y pueblos indígenas. Todas estas son tareas indispensables para elevar las condiciones y calidad de vida del conjunto de la sociedad chilena.

La tarea se centra en buscar fórmulas que permitan mantener el crecimiento económico sostenido y sustentable, en el marco de una democracia estable, con el justo y legítimo derecho a la equidad social de los sectores más desprotegidos, desorganizados y de menor poder de influencia.

En este contexto, el Gobierno ha asumido compromisos concretos con el país. Uno de ellos es formular y ejecutar el Programa nacional de superación de la pobreza, en el cual se pone énfasis en mejorar los criterios de focalización de las transferencias en materia de gasto social realizadas por el Estado, y se establecen mecanismos de coordinación de los planes y programas de los diversos organismos públicos y privados, mejorando la gestión de los programas sociales, desarrollando nuevas metodologías de evaluación, y optimizando los recursos humanos y financieros.

La necesidad de ampliar el campo de acción de las políticas sociales más allá de lo asistencial, significa focalizar el gasto social no sólo en los hogares en situación de extrema pobreza, atendiendo a la necesidad de subsistencia, sino que impulsando las posibilidades de autodesarrollo de los sectores más postergados y transformando el gasto

¹ Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN), Encuesta CASEN 1994, Departamento de Planificación y Estudios Sociales

social en inversión social. Respecto de este último punto se persigue perfeccionar y modernizar el papel asistencial del Estado, tornándolo más flexible y oportuno en sus respuestas, tendiendo a mejorar el uso de los subsidios monetarios y evitando filtraciones de personas no definidas como beneficiarios.

2. Instrumentos de programación y evaluación de las políticas sociales

En el marco recién descrito, la focalización de las políticas y programas sociales es parte de un proceso amplio y complejo mediante el cual el Gobierno, a través de sus distintos organismos y sectores en los niveles nacional, regional y local, define y prioriza sus líneas de intervención y las transforma en acciones concretas.

Tal proceso podría resumirse en cuatro etapas: diagnóstico, planificación y programación, ejecución y evaluación. Cada una de estas etapas se desarrolla de acuerdo a normativas institucionales y procedimientos técnicos específicos, y son alimentadas por flujos de información generados por una variedad de instrumentos. A continuación se hará una presentación sintética de los instrumentos más directamente relacionados con la focalización de las políticas y programas, enfatizando aquellos que son responsabilidad del gobierno central. El tema ciertamente rebasa los límites de esta presentación. De hecho uno de los grandes desafíos de la gestión pública actual es precisamente mejorar los niveles de coordinación entre las distintas etapas y organismos involucrados.

En la etapa de diagnóstico participan organismos tanto de carácter sectorial como general, y son múltiples los instrumentos que se utilizan. Uno de los de mayor cobertura, después de los censos de población, es la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional, CASEN, la cual será descrita más adelante.

Dentro del marco general definido por el programa del Gobierno, los resultados de los diagnósticos constituyen un ingrediente central para la planificación y programación de las políticas y, especialmente, para la definición de las prioridades. Estas prioridades se expresan en el conjunto de **Metas generales y sectoriales** y definen los criterios que se utilizarán en el **Sistema nacional de inversiones**. Ambos instrumentos son, a su vez, la base para la distribución del presupuesto público de la nación.

El conjunto de **Metas** aludidas es objeto de un proceso de seguimiento, que engloba una serie de actividades y estudios realizados por organismos del gobierno central, buscando aumentar la eficiencia y eficacia de los programas y proyectos en los cuales se traducen esas metas. Uno de los elementos que en este proceso interesa identificar, es el grado en que tales programas y proyectos llegan efectivamente a la población objetivo y cumplen con la cobertura esperada, respetando los calendarios previstos de ejecución y los presupuestos asignados. Todo esto supone la entrega de información por parte de los respectivos sectores de acuerdo a pautas predeterminadas, y constituye un instrumento de retroalimentación de la política social.

Además del seguimiento de las metas, existe una modalidad específica de análisis de los procesos de gestión de los programas regionales y locales, denominada **monitoreo**. Éste se concentra en programas que se seleccionan por constituir nuevas líneas de trabajo o por experimentar problemas en su implementación. Estos análisis se realizan utilizando técnicas de recolección rápida de información tanto cuantitativa como cualitativa. Los resultados de estos estudios deberían llevar a corregir problemas de ejecución, e incluso a sugerir criterios o pautas para el rediseño de los proyectos.

El Sistema nacional de inversiones, tiene la finalidad de evaluar *ex ante* los proyectos de inversión del sector público y producir un flujo continuo de información sobre las distintas etapas que se van cumpliendo en el proceso de inversión, desde la identificación hasta la operación. A través de este sistema se recopila, por medio de una ficha común (ficha EBI), las principales características descriptivas y de rentabilidad de cada proyecto. Esta información es centralizada en el Banco integrado de proyectos (BIP), constituido por una red computacional de cobertura nacional, que permite conformar el Sistema de estadísticas básicas de inversión (SEBI). Cada etapa del proceso de inversión tiene requisitos de información que permiten un análisis de factibilidad técnica económica hasta llegar a la formulación definitiva del proyecto. En esta materia, un desafío relevante es el poder desarrollar metodologías específicas para la evaluación de programas sociales.

En cuanto a la etapa de evaluación, particularmente en lo que concierne al estudio del impacto de las políticas y programas sociales, se dispone para ello de la Encuesta CASEN.

Por último, para los efectos de la distribución y focalización de los recursos públicos, existe un instrumento de manejo a nivel comunal. Se trata de la Ficha CAS, utilizada básicamente para la asignación de subsidios asistenciales a la población en extrema pobreza. Mayores antecedentes sobre este instrumento serán descritos más adelante.

2.1 Encuesta de caracterización socioeconómica (CASEN)

El Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) no sólo tiene la responsabilidad de programar, evaluar, coordinar, entregar las recomendaciones metodológicas, y aprobar técnicamente los proyectos y su calendario para la asignación de recursos, sino que también debe mantener actualizado el diagnóstico de

la situación socioeconómica de los habitantes del país y del comportamiento de los sectores sociales, a nivel nacional y regional urbano y rural.

Para dar cumplimiento a estos objetivos se ha realizado desde 1985 la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional, CASEN. Esta encuesta constituye un instrumento de gran valor para la obtención de información acerca de la estructura socioeconómica del país. A partir de allí, el procesamiento de la información y el análisis de sus resultados han contribuido poderosamente en aspectos tales como la evaluación de los efectos del gasto social del gobierno; el diseño de políticas destinadas a hacer más eficientes y focalizados los subsidios del Estado, y el diagnóstico de la situación social.

Otra de las finalidades principales de la Encuesta CASEN es verificar la distribución del gasto social directo en la población del país, y cuantificar qué porcentaje de éste es percibido por los sectores de menores recursos. Los resultados de la CASEN 1994 reflejan que el ingreso promedio de los hogares experimentó entre 1992 y 1994 un aumento real de 5.9%, que en términos de ingreso per cápita se traduce en un 6.4% de crecimiento. Sin embargo, esta positiva situación muestra grandes diferencias entre los diversos estratos socioeconómicos, revelándose una notable disparidad entre los hogares del decil más pobre, los que reducen su participación en el mismo período de 1.9% a un 1.7%; en cambio, los hogares del décimo decil aumentan la concentración de los ingresos totales de 40.6% a un 40.8%².

A partir de la evaluación de los programas y de las transferencias entregadas por el Estado, tanto monetarias como en servicios, es posible determinar las líneas de acción a seguir, y las correcciones y ajustes necesarios que debe efectuar el Gobierno para lograr que éstos

² MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1994, Departamento de Planificación y Estudios Sociales

lleguen a los grupos detectados como población objetivo de las políticas sociales.

En síntesis, podemos decir que la Encuesta CASEN constituye una importante herramienta para la evaluación y el diseño de políticas sociales. Permite medir el impacto sobre el ingreso que tiene el gasto social y verificar si los diferentes programas están efectivamente llegando a los grupos que se han definido como beneficiarios. Ello es coherente con la propuesta del Gobierno, ya que se trata no sólo de focalizar el gasto en los sectores de extrema pobreza, sino que de reorientar algunos programas y crear otros nuevos para algunos grupos definidos como población objetivo.

La primera de las encuestas CASEN, realizada en 1985, más que proveer una buena caracterización de los hogares chilenos sentó las bases para contar con un instrumento de representatividad nacional, que luego de ser mejorado y ampliado dio origen a la Encuesta CASEN 1987.

En 1990 se priorizan dos grandes desafíos: estimar la pobreza e introducir las modificaciones necesarias tanto en el aspecto metodológico como de diseño del instrumento, de tal manera que la CASEN permitiera mejorar las evaluaciones planteadas en sus objetivos. A partir de este momento, la encuesta se aplica cada dos años.

En noviembre de 1994 se realiza la quinta edición de la CASEN, cumpliendo con dos importantes propósitos. En primer lugar, dar continuidad a la serie de estudios sobre las definiciones conceptuales, la mantención de los componentes sectoriales y su representatividad nacional y regional (urbano y rural), y en segundo lugar, incorporar innovaciones administrativas y metodológicas que potencien el cumplimiento de sus objetivos generales y específicos.

Las innovaciones más destacadas pueden sintetizarse de la siguiente forma:

- Adjudicación del estudio mediante un llamado a licitación; aspecto que influyó positivamente en el mejoramiento de los contenidos.
- Realización de dos formas de supervisión en el mismo estudio. La denominada «supervisión administrativa», o de terreno, que tiene dos funciones centrales: la revisión de los aspectos organizacionales del trabajo de campo y la identificación de eventuales problemas de consistencia de los datos recogidos por los encuestadores, y la «supervisión de contenido», que consiste en contratar por medio de una licitación a una institución externa para reencuestar, en algunas regiones del país, el 1% del total de las encuestas.
- Aumento de la cantidad de comunas de las cuales la muestra es representativa. Esta representatividad aumentó de 138 comunas en la CASEN de 1992 a 209 en la CASEN de 1994, proyectándose para llegar al conjunto de comunas del país en 1996, con representatividad urbano/rural.

La realización de la encuesta CASEN es un proceso complejo que involucra diversas acciones y tareas centrales, las que pueden ser sintetizadas en cuatro etapas fundamentales:

- i) **Diseño del estudio y programación de actividades.** En esta fase se definen los objetivos generales y específicos del estudio, los contenidos relevantes de cada módulo, el presupuesto y la ordenación temporal de las tareas para cada una de las etapas.
- ii) **Preparación y realización del levantamiento de campo.** En esta etapa se destacan cuatro actividades esenciales.

Primero, la definición del diseño muestral, preparación de los contenidos específicos de cada uno de los módulos incorporados al cuestionario, y la elaboración de las bases de licitación, que establecen los criterios, normas y procedimientos técnicos, institucionales y

financieros para todos los oferentes invitados a participar en el concurso.

Luego, las actividades preparatorias de la evaluación de propuestas y adjudicación del estudio a la institución que será responsable de realizar el pre-test, el empadronamiento de los hogares seleccionados y la recolección de la información en todo el país.

En tercer lugar está la capacitación de los encuestadores y supervisores de campo de la institución adjudicataria, quienes son preparados por personal del MIDEPLAN; y por último, la supervisión en terreno que realiza igualmente personal del Ministerio.

iii) Digitación y validación de los datos levantados. Responsabilidad que le compete en forma directa a la institución adjudicataria del estudio, la cual debe al mismo tiempo velar por la calidad del trabajo y la consistencia lógica de los datos.

iv) Procesamiento, análisis y distribución de la información. Esta etapa es la más delicada, compleja y prolongada, y comprende dos fases determinantes.

En la primera de ellas, se procede a la validación de los datos entregados por la institución responsable del levantamiento de campo, donde destaca la supervisión de contenido; luego se debe expandir la muestra de la encuesta al marco poblacional y verificar de los parámetros utilizados con apoyo de información externa, de alta confiabilidad y validez, como son las proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE); por último, se compatibilizan los ingresos declarados en la encuesta con la información proveniente de las cuentas nacionales elaboradas por el Banco Central.

En la segunda fase se ordena la información de acuerdo a los requerimientos de los estudios sectoriales (de educación, salud, y otros), áreas

temáticas relevantes (pobreza, distribución), temas específicos (ingresos, subsidios) y grupos prioritarios (mujeres, jóvenes, niños); finalmente, se consideran todos los requerimientos de las diversas instituciones públicas, académicas y privadas.

La unidad básica de análisis es el hogar³, y se encuesta en forma separada a cada uno de los hogares que comparten una misma vivienda. En 1994 se encuestó un total de 45 319 hogares, de los cuales 28 375 son urbanos y 17 004 son rurales. La muestra se puede definir como aleatoria, de conglomerados compactos, estratificada geográficamente, y de distribución no proporcional de encuestas entre estratos. La definición del universo comprende todos los hogares de Chile continental y de la Isla grande de Chiloé.

Un aspecto importante que se incorpora a partir de la CASEN de 1990 es el concepto de núcleo familiar⁴, consignándose información acerca de todos los núcleos que conforman un hogar. De esta manera, se recoge información de todas las personas de cada núcleo familiar, y por ende de todas las personas que viven en ese hogar. Este concepto es de gran importancia puesto que permite detectar la condición de «allegado», en aquellos hogares con presencia de más de un núcleo familiar, constituyendo una población objetivo importante para las demandas habitacionales y los subsidios de vivienda; así como también posibilita identificar a los jefes de hogar y de núcleo, caracterizando su situación socioeconómica y necesidades como potenciales beneficiarios de las distintas políticas sociales de gobierno.

³ Definición de acuerdo al manual de la CASEN: "Persona sola o grupo de personas con o sin vínculo de parentesco que hacen vida en común, se alojan y alimentan juntas (habitan en la misma vivienda y tienen presupuesto de alimentación común"

⁴ Se refiere a un grupo familiar; según el manual: "Parte del hogar constituido por la pareja de hecho o legal y sus hijos solteros, dependen o no económicamente de la pareja".

El cuestionario está estructurado en forma de un conjunto de preguntas sobre aspectos demográficos tales como sexo, estructura de edad, composición y tamaño de los hogares, entre otros; y cinco módulos que abordan los temas de vivienda, salud, educación, empleo e ingresos.

El módulo de vivienda recoge tres importantes perspectivas que tienen relevancia desde el punto de vista del diseño de políticas habitacionales: las condiciones materiales, el acceso a la vivienda, y dimensión y características de las familias sin casa.

En el módulo de salud se capta información acerca de la cobertura del sistema público y privado, caracterizándose el perfil socioeconómico de los beneficiarios de cada uno de estos subsistemas. Un aspecto importante de este módulo es la medición de la focalización de algunos programas específicos del Ministerio de Salud.

Los indicadores más frecuentes para analizar la situación educacional de un país son: el nivel de escolaridad promedio de la población, la tasa de analfabetismo, la cobertura de los diferentes niveles y dependencias educacionales, las tasas brutas de escolaridad, entre otros. Todos estos indicadores son posibles de determinar a través de las preguntas del módulo de educación.

En el módulo de empleo el cuestionario abarca temas tales como la utilización y subutilización de la fuerza de trabajo, estableciéndose diferencias entre tipo y categorías ocupacionales, ramas de actividad económica, condiciones de trabajo, desocupación, etc.

Finalmente, en ingresos se consignan, en relación con todos los integrantes del hogar, los montos que reciben por concepto de sueldos y salarios, ganancias provenientes del trabajo independiente, jubilaciones, pensiones y montepíos. A través de este módulo también se cuantifica el aporte de los subsidios monetarios que hace el Estado y cómo se

distribuye en la población. El módulo de ingresos constituye un pilar fundamental del instrumento estadístico; basándose en esta información se establece la distribución de los hogares en los distintos estratos de ingresos (deciles, quintiles, etc.). Utilizando el método de línea de pobreza se determina la condición de indigencia, pobreza o no pobreza de los hogares.

Un aspecto importante relacionado con la calidad de la información se vincula con la declaración inexacta de los ingresos del hogar por parte de los entrevistados. La inexactitud se presenta en tres formas: subdeclaración, es decir, declaran menos ingresos de los percibidos; no declaración u omisión parcial de la información, y la declaración de un ingreso mayor que el recibido.

Para enfrentar la situación descrita, MIDEPLAN, en cooperación con la CEPAL, realiza el proceso de ajuste de ingresos a través de la información del gasto de los hogares, obtenida del sistema de cuentas nacionales del Banco Central. En la CASEN 1994 se realizó por primera vez la imputación de ingresos frente a la omisión parcial de información.

El contenido de los módulos permite construir una amplia variedad de indicadores para cada uno de los sectores. Sin embargo, la mayor riqueza del análisis se obtiene cruzando e interrelacionando indicadores y variables independientes de los distintos módulos. En este sentido, por ejemplo, es posible analizar y seguir la situación de poblaciones determinadas, o subgrupos específicos, en el ámbito de una o varias dimensiones sectoriales a distintos niveles de desagregación territorial, como podría ser el caso de la situación en vivienda, salud, educación, empleo e ingresos de las jóvenes embarazadas residentes en las comunas del Plan Nacional de Superación de la Pobreza, a noviembre de 1994, 1996, 1998 y 2000.

Otro punto relevante de las potencialidades de este instrumento es que entrega elementos de análisis para una adecuada distribución del

gasto social. Por una parte, define una focalización territorial de carácter nacional y regional, y, por otra, permite identificar poblaciones con un mayor grado de vulnerabilidad y marginalidad. Esta doble focalización es uno de los criterios que orienta el diseño de las políticas sociales del actual gobierno.

Como limitaciones de este instrumento cabe mencionar, en primer lugar, los problemas derivados de su extensión: progresivamente, a través de las distintas versiones ha aumentado el número de preguntas, y de categorías vinculadas a las respuestas, haciendo muy extensa la aplicación del instrumento. En segundo lugar, hay algunos aspectos de contenido que están en discusión, tal como el análisis de la realidad rural, puesto que las preguntas y categorizaciones conceptuales describen principalmente la situación de los hogares urbanos.

Otra limitación se deriva de la dificultad para obtener inferencias válidas a partir de la información sobre niveles territoriales más desagregados.

Las encuestas CASEN ha constituido hasta ahora un valioso instrumento de información sobre la caracterización de la estructura socioeconómica del país, permitiendo la focalización del gasto social y aportando información para la toma de decisiones. En el futuro podrá seguir cumpliendo un papel importante en la medida que sea permeable a los requerimientos que el desarrollo del país le plantee. Ello supone la necesidad de una permanente evaluación que abarque todos los aspectos: administrativos, técnicos y metodológicos.

2.2 Encuesta de caracterización social para la asignación de subsidios (Ficha CAS)

La Ficha CAS es un instrumento de caracterización socioeconómica de los hogares de escasos recursos, cuya finalidad es la

«identificación, priorización y selección de posibles beneficiarios de programas y subsidios sociales»⁵.

La primera versión de este instrumento (Ficha CAS-1) se comienza a aplicar a fines de la década de los años 70, en el marco general de la redefinición del papel del Estado, y de las modalidades de diseño e implementación de las políticas públicas, en particular. En este contexto se entendía la intervención social como la distribución de paliativos, de carácter transitorio y asistencial, a la población en situación de extrema pobreza. Los beneficios de las políticas sociales quedaban así focalizados en grupos de población que no tenían las condiciones para satisfacer sus necesidades más elementales. A la vez, se sostenía que el crecimiento económico, por sí mismo, llevaría a mejorar las condiciones de vida de toda la población.

En cuanto a contenidos, la primera versión de estas fichas (vigente de 1979 a 1989, aproximadamente), contemplaba información sobre 14 ítemes, vinculados a características de la vivienda, infraestructura sanitaria, equipamiento del hogar, hacinamiento, promiscuidad, combustible, composición del hogar, escolaridad de los miembros, ocupación del jefe del hogar, más algunos indicadores de salud. La segunda versión, que se comienza a implementar en forma progresiva en 1987, tiene cambios de contenidos entre los que destacan preguntas sobre ingreso, una mayor precisión para definir vivienda, hogares y familias, y para diferenciar la situación socioeconómica de las distintas familias presentes en un mismo hogar.

Sobre la base de la información consignada en la ficha, y con ponderaciones por ítem, diferenciadas para áreas urbanas y rurales y

⁵ "Manual Unificado Encuesta CAS-2. 1991", MIDEPLAN. Ver también "La Ficha CAS y la focalización de los programas sociales", Dagmar Raczynski, en *La realidad en cifras. Estadísticas sociales*, Sergio Gómez (ed.), FLACSO/INEI/UNRISD, Santiago de Chile, 1992.

para las distintas regiones climáticas, a cada hogar-familia se le asigna un puntaje determinado, existiendo un punto de corte bajo el cual se considera que el postulante (miembro del tal hogar-familia) es de extrema pobreza y por tanto elegible para la asignación del subsidio al cual postula. La asignación del subsidio propiamente tal, depende además de la disponibilidad de recursos. Hasta ahora se ha trabajado con un mismo punto de corte a nivel nacional, pero ya están definidos puntos de corte para cada región, que consideran las características singulares de cada una.

El manejo de este instrumento es descentralizado, siendo de responsabilidad de las municipalidades recoger y procesar la información. Estas entidades aplican la Ficha CAS a las personas que demandan algún subsidio o beneficio asistencial. Se trata, por tanto, de un instrumento de autofocalización, de aplicación y procesamiento permanente, cuya cobertura es definida por los propios beneficiarios (su cobertura actual es de alrededor de 4 millones de personas, lo que representa cerca de un tercio de la población del país). Esto implica que este registro excluye los hogares pobres que, por alguna razón (desinformación, u otras.), no se acercan a la municipalidad a solicitar subsidios, y a los hogares no pobres. La vigencia de la Ficha CAS varía en función del subsidio al cual postula la persona, pero en general oscila entre dos y tres años; una vez cumplido el período de vigencia, la personas deben solicitar su actualización si es que quieren mantener el subsidio.

Los usos específicos de este instrumento también han variado durante sus 15 años de vigencia. Inicialmente, se pretendía que junto con ser un instrumento para la focalización de subsidios fuera también un instrumento para la realización de diagnósticos a nivel local. Esta última intención no logró concretarse, posiblemente por la falta de recursos, financieros y profesionales, en muchas municipalidades del país para abordar tal labor,

y por tratarse de un instrumento no representativo del conjunto de la población comunal. Sin embargo, en los últimos años ha tendido a aumentar el número de subsidios o programas públicos que utilizan el «puntaje CAS» como uno de los criterios de selección.

Las críticas que se han hecho a este instrumento se relacionan con tres tipos de factores: i) el marco conceptual en relación con la pobreza, que centra el problema de la pobreza en los hogares y las personas, descuidando las características económicas, sociales y físicas del contexto en que aquellas se ubican; ii) la selección de indicadores de pobreza utilizados y criterios de ponderación de los mismos para la asignación de los puntajes, y iii) las consecuencias de su aplicación en los eventuales beneficiarios de los subsidios y programas sociales, que tenderían a constituir una suerte de «clientela» que, incluso, podría llegar a ocultar información para mantenerse bajo el «puntaje» que define la pobreza y seguir recibiendo «ayuda» del Estado.

Como se infiere de lo anterior, algunas de las críticas se vinculan directamente con las características del instrumento y su aplicación, pero otras tienen que ver con su utilización, específicamente con el marco político en el cual se inserta. Las primeras están siendo objeto de consideración, con el propósito de mejorar las deficiencias técnicas y de aprovechar mejor la información que se produce.

Con relación al segundo tipo de críticas, en los últimos años, específicamente junto con el fin de la dictadura militar, se han producido ciertamente cambios en las orientaciones y contenidos de las políticas sociales. Hoy existe cierto consenso en cuanto a que los subsidios a la extrema pobreza son una herramienta totalmente insuficiente para enfrentar el problema de la pobreza y la inequidad social. Se acepta que el asistencialismo puro, es una modalidad de intervención con sentido para algunos segmentos específicos de la población de escasos recursos, y que ello debe ser

necesariamente complementado con políticas de inversión y promoción social. En estas condiciones, la Ficha CAS, más allá de los rediseños que pueda requerir, representa uno de los instrumentos para identificar a la población de menores ingresos, que entrega información complementaria de otros criterios de focalización, y que tiene la gran ventaja de estar ya incorporada a la estructura del gobierno local.

3. Propuestas y desafíos

De lo expuesto hasta aquí se puede concluir que en el país existe una diversidad de instrumentos que, partiendo del nivel de programación institucional hasta el de recolección directa de información sobre las características y condiciones de vida de la población, permiten focalizar la intervención social del Estado en sectores determinados, especialmente en los de menores ingresos.

La situación descrita no es tanto de carencia de instrumentos, como de una adecuada coordinación y revisión de los existentes.

Hoy, existen dos lineamientos estratégicos que permitirán potenciar los objetivos y funciones de los actuales instrumentos de programación y planificación de políticas sociales: el Sistema nacional de información de estadísticas e indicadores sociales y el Sistema nacional de evaluación de programas sociales⁶. Ambos permitirán mejorar el diseño de políticas, optimizar los recursos humanos y financieros, mejorar la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de los programas sociales. Esto repercutirá en forma positiva en el desarrollo de nuevos procedimientos de focalización de beneficiarios, evitará la duplicidad de esfuerzos y acciones en una misma población objetivo y, por último, ayudará a la planificación e implementación de políticas y acciones más coordinadas entre los ministerios sociales.

En este ámbito, existe un alto grado de consenso en que la toma de decisiones en política social requiere mejorar la disponibilidad de información relevante tanto para el diseño como para la implementación de los diferentes programas sociales que se financian con recursos del Estado. Por ello, la información, como medio para facilitar la gestión y asignación eficiente de recursos, debe proveer elementos de juicio para definir qué tipo de acción es la más adecuada en función de los objetivos de la política social y de las características coyunturales del momento en que se está actuando. Actualmente, esta labor se ve seriamente limitada al carecer de información sistemática e integral que supere los márgenes sectoriales tradicionales.

Parte importante de las bases de datos existentes responden a necesidades específicas de instituciones sectoriales, algunas relacionadas con el control de procesos muchas veces poco significativos, y son en consecuencia incompletas desde la perspectiva de un sistema de evaluación. Por otra parte, la diversidad de fuentes de información tiene como lógica consecuencia la falta de homogeneidad técnica en relación con unidades de análisis, cobertura territorial, periodicidad, metodologías de recolección de datos, procesamiento y flujo de información, entre otros.

Dada esta situación, la propuesta plantea que el Sistema nacional de información de estadísticas e indicadores sociales debe mantener actualizadas las bases de datos con metodologías homogéneas y capaces de responder a los distintos objetivos de los seguimientos y evaluaciones que se realicen, tanto a nivel nacional, como regional y local, garantizando de esta forma que los resultados de tales seguimientos y evaluaciones tengan

⁶ MIDEPLAN, "Propuesta para la estructura de un sistema nacional de evaluación de programas Sociales", MIDEPLAN, 2da. edición, noviembre de 1994, y "Perfil de proyecto: estudio sobre un sistema nacional de información de programas sociales", mayo de 1995.

consecuencias correctivas en el ámbito de las decisiones políticas, administrativas y presupuestarias. Se trata de generar una dinámica que permita avanzar en la determinación y definición de mecanismos, normas y metodologías que tengan éxito en el diseño y ejecución de programas, y que puedan ser compartidos y replicados tanto en los distintos sectores como en los diferentes niveles de decisión.

Como segundo instrumento tenemos el Sistema nacional de evaluación de programas sociales el que consiste en diseñar y poner en marcha un sistema nacional, descentralizado y permanente de evaluación de los programas sociales, en lo referido al diseño, operación y gestión, resultados e impactos de éstos.

Los actuales instrumentos de evaluación en uso, aportan antecedentes útiles pero presentan importantes vacíos. Más aún, en muchos casos se carece de instrumentos apropiados, de recursos asignados para tal propósito y de equipos profesionales especializados. Falta también conciencia de la importancia y necesidad de esta labor, y el desarrollo de una «cultura de evaluación». Es necesario contar con un sistema de evaluación de programas sociales, destinado a entregar criterios para decidir sobre qué hacer y cómo hacerlo, y para evaluar cómo se está desarrollando el proceso de implementación y ejecución, y la eficiencia de lo realizado y sus resultados.

Este sistema considera tres subsistemas destinados a apoyar la toma de decisiones en los diferentes momentos o etapas del proceso de intervención: i) subsistema de evaluación *ex ante*; ii) subsistema de evaluación del proceso de implementación y ejecución, y iii) subsistema de evaluación de resultados e impacto.

Cada subsistema debe contar con instrumentos específicos, normas o criterios para la evaluación, y definir sus fuentes primarias de información, los niveles territoriales en que es posible captarla, las normas técnicas de su recolección y procesamiento, los canales y flujos de los

antecedentes que aporta el subsistema, los usuarios a los que se destina.

El sistema y cada uno de sus componentes debe contar con normas de funcionamiento que garanticen objetividad en los resultados de los diferentes procesos de evaluación. Ello implica no sólo disponer de normas técnicas conocidas y universales, sino que su administración debe ser responsabilidad de instancias de coordinación, excepto en lo que concierne a los componentes que proveen de apoyo directo a la gestión de los programas.

Más allá de las dificultades, propiamente técnicas, que plantea esta propuesta, ella involucra desafíos de tipo institucional y financiero. Lograr coordinar con eficiencia instrumentos de origen diverso requiere romper la compartimentación que caracteriza el funcionamiento de los organismos públicos, y supone la asignación de recursos específicos.

En efecto, la integralidad del sistema contribuirá al logro de los siguientes objetivos:

- Focalizar mejor la inversión pública y las acciones del Estado, en sectores sociales y territoriales definidos como prioritarios.
- Medir en forma más precisa el impacto social de políticas y programas, en función de su pertinencia, eficiencia y eficacia, fundamentando de este modo futuras decisiones de inversión social y de políticas asistenciales.
- Construir metodologías, instrumentos e indicadores homogéneos que posibiliten la comparación y evaluación intra e intersectorial de un conjunto de programas diversos en una comuna, o con respecto a determinada población objetivo. De esta manera, se lograría fundamentar la asignación sectorial de recursos de acuerdo a las prioridades establecidas por el gobierno.

En definitiva, lo anterior contribuye a la modernización, tecnificación y desarrollo de la gestión pública a nivel central, regional y municipal.

3.6. COMENTARIOS AL TEMA: OTRAS METODOLOGIAS PARA ESTUDIOS DE POBREZA EN RELACION CON PROGRAMAS SOCIALES

COMENTARISTA N° 1:

*Dehera Bruce
Banco Central de Reserva (BCR)
Lima, Perú*

Quisiera reflexionar acerca de algunos aspectos relacionados con los sistemas de información de los países, los que han sido abordados de distinta manera y salen a luz a partir de la lectura de los trabajos que se presentaron en esta sesión.

Ya hemos hablado de conceptos, mediciones, métodos y sofisticaciones varias. Un tema enfatizado en el ámbito de las encuestas, especialmente en el trabajo de Juan Carlos Feres, fue el del mejoramiento de la calidad, cobertura y pertinencia de la información que se genera en las encuestas. Países como Chile, al que hemos tenido acceso a través de la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (CASEN) y de la Encuesta de caracterización social para la asignación de subsidios, o Ficha CAS, nos permiten aprender mucho.

Quisiera plantear todos los puntos desde la perspectiva del sistema de información del Perú. Dados nuestros escasos recursos, es necesario que las encuestas que hacemos se complementen y especialicen según diferentes fines. Esto, naturalmente, tiene como requisito el que haya un trabajo coordinado de todas las instituciones públicas y privadas. Tenemos la Encuesta nacional de niveles de vida (ENNIV), la Encuesta nacional de propósitos múltiples (ENAPROM) y ahora la Encuesta nacional de hogares, como los principales instrumentos.

La ENNIV ha tenido la importante función de sensibilizar, no solamente a la población sino también a las autoridades que se encuentran en los niveles más altos de decisión, respecto de la situación y la gravedad de la pobreza. Hemos comprobado, y parece que necesitábamos comprobarlo con encuestas, que lo ya visto hace más de 25 años sigue siendo

cierto: las zonas que entonces eran más pobres son también hoy las más pobres, y las actividades económicas siguen siendo las mismas, con el agravante de que ahora la pobreza es más severa y se ha extendido a la ciudad.

Gustavo Yamada ha mencionado diversos trabajos que se han hecho a partir de las ENNIV. Como él también dijo, con las encuestas más recientes se ha trabajado más. Se han realizado incluso trabajos adicionales a los que él mencionó; algunas personas han hecho malabares para trabajar sobre el impacto distributivo del gasto, se ha empezado a trabajar en focalización, en descomposición de cambios en pobreza e, incluso (a manera de trabajo interno del Instituto Nacional de Estadística y el Banco Central de la Reserva, BCR), se ha utilizado el gasto estimado a partir de la ENNIV para contrastar el gasto del consumo privado con el que resulta de las cuentas nacionales.

Dejo sin embargo como inquietud -y este es el primer punto- el interrogante de si realmente las ENNIV han cumplido el papel para el cual supuestamente las creamos, y digo creamos, porque el BCR participó en el financiamiento de la primera ENNIV en 1985.

Lo que queremos es un instrumento ágil, de apoyo en la gestión de gobierno. Para que efectivamente sea así, este instrumento debe ser perfeccionado y me parece que varias personas han mencionado ya de qué manera podríamos trabajar con estas encuestas. Yo hago referencia a la ENNIV porque la conozco y no conozco con mucho detalle las encuestas nacionales de hogares, pero creo que los comentarios pueden ser pertinentes para ambas.

Es necesario que pensemos en ampliar la cobertura de las encuestas para permitir niveles de inferencia más desagregados. La ENNIV sólo permite la desagregación a nivel de siete dominios. Sin embargo, para el diseño de políticas distintas a las macroeconómicas esta desagregación no es suficiente en un país tan heterogéneo como el nuestro. Podemos entonces pensar en una mayor cobertura sacrificando la extensión (que es de más de 500 preguntas).

Incluso pienso que podemos revisar algunos módulos. El módulo de la actividad agropecuaria que teóricamente parece interesantísimo para un país como el nuestro, en realidad, en la medida que sólo está orientado a los hogares, deja fuera la posibilidad de análisis de toda actividad agropecuaria distinta de los hogares, como son las empresas agrícolas, las comunidades campesinas y las empresas asociativas. El módulo de ahorro e ingreso también tendría que ser eliminado, ya que no ha sido utilizado y no permite un análisis muy exhaustivo del tema.

En resumen, el primer punto sería la complementariedad de las encuestas, su pertinencia, el trabajo coordinado; el segundo sería el de cómo mejorar las encuestas que tenemos.

En relación con los objetivos de la ENNIV, creo que en el actual contexto socioeconómico éstos deben ser modificados. El instrumento podría tener como objetivo, igual que la CASEN, evaluar el impacto de las políticas sociales, a la vez que periódicamente -y no necesariamente cada año- nos permita analizar la evolución de los niveles de vida. Sacrificaríamos la periodicidad para ampliar la cobertura y para mejorar el análisis de la información que nos proporcionan los módulos.

Estas modificaciones están pensadas con conciencia de que tenemos la gran restricción de la escasez de recursos. Somos un país pobre y no podemos destinar tantos recursos a

encuestas de gran envergadura. En cambio, podemos reformular los módulos y, a la manera de la CASEN, pensar que algunos gobiernos regionales o locales que estén interesados en ciertos temas específicos estarían dispuestos a colaborar en el financiamiento de la encuesta. Podríamos tener un módulo central común para todo el país, y algunos gobiernos regionales o departamentales podrían financiar una parte de los temas específicos de interés, que permitan mayores desagregaciones.

El tercer punto es preguntarnos si las encuestas y los censos son suficientes. Tal vez cuando estamos hablando de sistemas de información no deberíamos contentarnos con las encuestas y los censos. Estos no son suficientes ni para el diseño de políticas ni para la evaluación posterior de la eficiencia de las mismas.

Cuando hablamos de sistemas integrados de información nos referimos a estadísticas confiables y oportunas relativas principalmente al gasto, y no sólo al gasto público sino también al gasto privado que realizan distintas organizaciones en programas sociales. ¿Por qué es esto importante? Por un lado, desde el punto de vista de la medición de la pobreza, es necesario ampliar el concepto de ingreso o gasto (como bien menciona también Juan Carlos Feres) a fin de incluir las transferencias que realiza el gobierno en servicios de educación, salud y otros. Al no incluir estos servicios, o la transferencia recibida principalmente por las familias de menores ingresos, podríamos estar sobreestimando la pobreza. Ahora bien, esta información no sale solamente de las encuestas; necesitamos información sobre lo que es el gasto público, principalmente costos de servicios de educación y de salud.

Por otro lado, supongamos una ENNIV revisada que trate de medir el impacto de los programas sociales. Se necesita también información del gasto a fin de complementar la información que resulta de encuestas como la CASEN. La CASEN permite conocer

transferencias monetarias de algunos bienes en transferencias de bienes o servicios, pero se requiere información del gasto financiero realizado por el gobierno, lo cual permitiría trabajar ambos temas a la vez.

Sin embargo, en el caso del Perú, la información sobre gasto también requiere de otros indicadores. Me refiero a indicadores sociales que resultan, por ejemplo, de la matrícula escolar. Necesitamos estadísticas periódicas que registren matrícula y asistencia escolar, más algún indicador de calidad de la educación; en salud, niveles de atención, acceso, estimaciones de costos. Y menciono estos indicadores sólo para ilustrar las carencias de información que estamos tratando de subsanar.

En el Banco Central de Reserva intentamos hace un año comunicarnos con todos los gobiernos regionales para tratar de hacer una base de datos sobre el gasto realizado por las regiones, dividida por sectores y según niveles de complejidad en la atención. Sin embargo, no hemos podido hacerlo. Hemos tenido casi que rendirnos ante la evidencia de que, por ejemplo, no era posible tener información homogénea de ejecución por niveles de complejidad en la atención de salud. Por otro lado, los gobiernos regionales y otras oficinas e instituciones de Lima todavía siguen llamando al BCR para pedir el mapa de pobreza que hicimos con el censo de 1981. Pasaron 14 años y en algunas zonas del país sigue apareciendo como el único mapa de pobreza cuando, en realidad, se han hecho varios después de éste.

El cuarto punto que quiero mencionar es el hecho de que tenemos encuestas como la ENNIV y la Encuesta nacional de hogares. Podríamos pensar en utilizarlas de manera más exhaustiva en la ejecución de programas, y en este sentido el Banco ha querido colaborar realizando un trabajo de focalización a partir de las características socioeconómicas de las familias. Menciono esto solamente como una manera de complementar la existencia de una encuesta con la formulación de indicadores sencillos y fáciles de elaborar. A partir de una medición de la pobreza se trata de encontrar indicadores que permitan focalizar de la manera más precisa y eficiente posible a las familias en pobreza. Se trata de avanzar en una metodología que podría colaborar en la definición de fichas como la CAS. Es decir, queremos usar la encuesta para la ejecución de programas, y no solamente restringimos al ámbito académico del trabajo de investigación.

El último punto se refiere a la posibilidad de diseñar fichas como la CAS, retomando el asunto de la sencillez de los indicadores. Las distintas encuestas nos permiten acercar la elaboración de indicadores de programas a los beneficiarios mismos de la población en general. Si estamos pensando en realidad en trabajos a nivel local, deberíamos pensar también en indicadores surgidos de ahí; también podríamos pensar en redes de informantes, en la utilización de huellas físicas de los indicadores. Sólo así estaríamos pensando realmente en evaluar y diseñar programas que estén destinados a pequeñas comunidades y organismos locales.

3.7. COMENTARIOS AL TEMA: OTRAS METODOLOGIAS PARA ESTUDIOS DE POBREZA EN RELACION CON PROGRAMAS SOCIALES

COMENTARISTA No. 2: *Pascual Gerstenfeld*
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),
Santiago de Chile

En primer término, agradezco esta oportunidad que me han dado el INEI, CELADE y UNICEF, para compartir mis comentarios en este foro.

Cuando se aborda el tema de la pobreza, como otros tópicos socioeconómicos, siempre se tienen en mente tanto el diagnóstico como la terapéutica. O sea, se piensa en el análisis del fenómeno, en el diseño de políticas y en la evaluación de las mismas.

Al analizar lo que aquí se ha dicho sobre el tema de la medición, y más específicamente sobre el perfeccionamiento de los instrumentos para medir la pobreza, siento que muchas veces se confunden los tres aspectos mencionados, y por lo tanto se cae en equívocos con respecto al nivel de perfección que se puede exigir de los instrumentos.

Ilustraré mi planteo con una alegoría inicial, para desde la misma pasar a comentar los documentos de esta mesa y extraer finalmente algunas conclusiones respecto de los instrumentos y los indicadores.

Se pueden establecer tres grandes niveles de trabajo en el diagnóstico de la pobreza. Utilizando un símil con la medicina podríamos denominar el primer nivel como aquel de la «disección» del fenómeno, en el cual se trata de separar la pobreza de la no pobreza, para luego pasar a caracterizarla. En ese nivel es donde se utilizan tanto el método de la línea de pobreza como el de necesidades básicas insatisfechas.

En un segundo nivel -la mayoría de las veces con los mismos instrumentos de recolección de datos y a veces con las mismas variables, pero

con otros indicadores-, se estudia el perfil demográfico y socioeconómico de los pobres, o sea se realiza un análisis de tipo «radiográfico».

Y en un tercer nivel de complejidad se encara el análisis de la dinámica de la pobreza, que se podría asimilar a un examen por «tomografía».

Volviendo al primer nivel; se puede «diseccionar» la pobreza con métodos e indicadores que asemejen desde un «bisturí» hasta un «serrucho». Pero resulta más útil hacerlo con una «tijera», simbolizando con ésta la combinación costo/calidad adecuada para el objetivo perseguido. Sólo tendrá sentido incurrir en un costo adicional para perfeccionar el instrumento de disección, en la medida que permita obtener evidencia sobre nuevos grupos poblacionales para los cuales haya que diseñar políticas.

En este punto vale la pena referirse a lo planteado aquí respecto a los indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Si el método de las NBI está dejando fuera de consideración algunos grupos objetivos de políticas, producto del sesgo que presentan algunos indicadores, entonces sí se justifica invertir en la incorporación de un indicador, dos indicadores, o más, que aumenten la capacidad de disección; pero esto no tendría sentido si la nueva disección no agrega un nuevo grupo objetivo.

Al pasar al área de análisis «radiográfico», como es el caso del estudio de los perfiles de pobreza, se observa que éstos se pueden construir tanto después de diseccionar con la línea de pobreza como con los indicadores de NBI. Estos perfiles (inserción ocupacional,

indicadores que combinan educación y ocupación para aproximarse al empleo de baja productividad, tipo de hogares, etc.), que permiten obtener evidencias de poblaciones objetivos para el diseño de políticas, constituyen información que está disponible y que es poco usada.

O sea, se insiste en mejorar los instrumentos de «disección» aunque en cuanto análisis «radiográfico» se utiliza poco o casi nada de lo disponible.

Por otra parte, muchas veces se propone diseñar un instrumento de recolección de datos - un formulario de encuesta, por ejemplo - que se orienta a satisfacer tantos objetivos, (permitir una buena «disección» entre pobres y no pobres, «radiografiar» correctamente el perfil y obtener «tomografías» de la dinámica de la pobreza), que resulta de muy alto costo y bajo retorno en cuanto a la calidad de los datos. Esto se ve corroborado con varias observaciones que recién se efectuaron a partir del análisis de los resultados de las Encuestas nacionales de niveles de vida (ENNIV).

En términos de la alegoría expuesta, sucede que estas encuestas pasan a ser una especie de «dispensario» móvil, que intentan llevar tomógrafo, rayos X, bisturí y una camilla para operar. Eso tiene un alto costo y la calidad final de esa cirugía no resulta adecuada; daré algunos ejemplos concretos que se pueden tomar como evidencia empírica de esta afirmación.

Se preguntaba recién, por qué el 30% de los pobres y el 31% de los no pobres dicen tener determinado tipo de cobertura de salud, y se respondía que, seguramente, la escasa diferencia entre ambos grupos surge de limitaciones en la recolección de datos debido a que las enfermedades son autoreportadas. Entonces la reflexión obvia es, para qué gastar en una sección de varias preguntas y tener además un cuestionario con 14 secciones temáticas, si después se obtienen errores no

muestrales de alta magnitud en la recolección del dato. Ello no permite usar dicha variable, y a su vez debilita la recolección de otras variables claves. Esto no sólo es válido para la ENNIV, situaciones análogas se observan por ejemplo en la encuesta de condiciones de vida de Bolivia.

Volviendo al tema de mejorar el instrumento para la «disección» entre pobres y no pobres, quisiera abordar por relevante el tratamiento de las comidas fuera del hogar, para el caso de las áreas urbanas, en la determinación de la canasta alimenticia en el método de línea de pobreza.

La relevancia responde a la consideración de dos aspectos. Uno de consistencia conceptual que se refiere a que las comidas fuera del hogar se hacen más necesarias en áreas urbanas a medida que aumenta la participación en la actividad económica de otros miembros del hogar (cónyuges, jóvenes, etc.), además del jefe; y esta mayor participación responde a su vez a estrategias de los hogares para aumentar sus ingresos corrientes, que en el caso de los pobres sirve para aliviar la pobreza o salir de ella.

El otro aspecto relevante se refiere a la incidencia en el costo que implica considerar las comidas fuera del hogar. Éstas tienen un costo calórico que en varios países de América Latina es de cuatro, cinco y hasta seis veces el costo de la comida en el hogar. Si la participación de las comidas fuera del hogar alcanzara por ejemplo a un 10% del costo de la canasta total de alimentos, entonces su incidencia en el costo alimenticio de la canasta básica de alimentos para estimar pobreza, sería de entre 40% y 60%.

Esta consideración resulta en una incidencia en el costo mucho más significativa que mejorar la estimación de la línea de pobreza incorporando las escalas de equivalencia. Por ejemplo, la diferencia entre si un niño equivale a un 66 ó un 86% de un adulto, en un hogar

de dos adultos y dos niños, lleva a una incidencia relativa en el costo de un 10% a un 20% frente al 40% a 60% de incidencia señalado para las comidas fuera del hogar.

Otro de los puntos, tal vez el más importante y neurálgico de la estimación de la línea de pobreza, es el cálculo y tratamiento del inverso del coeficiente de Engel.

Sobre este aspecto quiero plantear que debiéramos cuestionar aunque sea en alguna medida el método abreviado de estimación de líneas de pobreza; pero no cuestionarlo en cuanto a su naturaleza, sino en cuanto a su operacionalidad. Esto significa que dado el diferente comportamiento en el gasto no alimenticio de los hogares, con economías o deseconomías de escala de algunos tipos de bienes, y requerimientos o no de otros bienes y servicios en función de la composición de los hogares, sería saludable, sin eliminar el método abreviado, estudiar la posibilidad de pasar a una especie de método semi-abreviado. Por ejemplo, estimar los costos de vivienda por separado, de acuerdo a los diferentes tamaños requeridos por los hogares, calidades básicas aceptables, y consideraciones sobre los precios de arriendo o valor locativo conforme a los mercados a los que acceden los estratos de bajos ingresos no pobres. Estimar, por otra parte, los costos de educación y cobertura de salud necesarios para no estar en la pobreza. Luego, sumar el costo de la canasta básica de alimentos más el costo requerido de vivienda, educación y salud, y a dicha suma aplicarle el inverso del coeficiente que resulta, en el estrato de referencia, de relacionar la suma del gasto de consumo en estos cuatro rubros con el gasto total de consumo.

Pasando al tema de la combinación de los métodos de línea de pobreza y de NBI, o método combinado, agregaría a lo ya expuesto los siguientes comentarios.

El método de la línea de pobreza y el de las NBI son enfoques conceptuales bien distintos,

aunque el fenómeno que abordan sea el mismo. La medición de la pobreza aspira a registrar como pobre a quien lo es durante un largo período de tiempo, o sea conceptualmente busca aproximarse a la incapacidad del ingreso permanente de satisfacer los gastos básicos necesarios. Pero ninguno de los dos métodos cumple el objetivo de medición a cabalidad.

La línea de pobreza, porque lo intenta a través del ingreso corriente, bajo el supuesto de que lo captado en ese momento tiene un gran parecido con el ingreso en los otros períodos. Esto resulta un supuesto bastante aceptable en el caso de los ingresos denominados fijos, sueldos y salarios, jubilaciones, etc., que alcanzan a ser más del 70% u 80% de las fuentes en los sectores de bajos ingresos.

El método de NBI al medir el acceso efectivo a bienes y servicios, se aproxima a su objetivo a través de los resultados de la acumulación de capital económico y social que registran los hogares.

Entonces, pensar a partir de ellos en un método integrado es neutralizarlos entre sí, porque significa pasar de una aproximación en dos dimensiones a otra de una dimensión; o sea, dejar de analizar el fenómeno en el espacio para estudiarlo en un plano. En cambio, combinar el uso de los métodos sí arroja mucho más luz sobre el mismo al capitalizar la doble aproximación.

Respecto al ejercicio de incorporar la variable ingreso al análisis de la pobreza con una importante desagregación geográfica, haré tres observaciones.

Primero, que determinadas políticas y programas sociales no necesariamente requieren de información de ingresos con alta desagregación geográfica. Por ejemplo, instalar programas de planificación familiar requeriría desagregación geográfica con un buen acercamiento a información sobre fecundidad,

educación de las mujeres, proporción de mujeres en edad fértil, etc., pero no requeriría tanto el dato de ingreso a niveles geográficos menores.

Con esto quiero aludir a que realmente hay que pensar a priori qué tipo de diagnóstico se va a utilizar para actuar después, de manera de analizar si vale la pena agregar la variable ingreso a nivel de desagregación geográfica.

Segundo, suponiendo que se requiere información de ingresos a niveles geográficos desagregados, cabe indicar que la relación entre ingreso y nivel educativo no es lineal. En el *Panorama social de América Latina* de la CEPAL, en su edición de 1994, se puede constatar que entre los ocupados adultos con 0 a 6 años de educación el ingreso por trabajo tiene muy poca variación, con 6 a 9 años de estudio aumenta un poco el coeficiente angular de la relación; crece significativamente el retorno en ingresos con 10 a 12 años de estudio, y aumenta más aún por encima de este nivel educativo.

Mi observación apunta entonces a que no se puede suponer una relación lineal de esta función, porque no es lineal.

Tercero, la relación entre educación e ingreso tiene sentido estimarla a nivel de personas más que a nivel de hogares; lo que constituye una diferencia sustancial con el ejercicio propuesto. Basta con mencionar dos aspectos: las diferencias de género en los ingresos por trabajo para igual nivel educativo, y las diferencias de ingreso para distintos tramos de edad con igual nivel educativo. Por lo tanto, estimar la función agregada tiene un grado de error muy superior al de agregar las funciones individuales.

Más aún en el caso del Perú, donde la particularmente alta proporción de auto-empleo e inserción laboral informal, le agrega todavía más dispersión a los ingresos asociados a un mismo nivel educativo.

CAPITULO 4

DINAMICA DEMOGRAFICA DE LA POBREZA

4.1. ALGUNAS INTERRELACIONES ENTRE POBREZA Y DINAMICA DEMOGRAFICA¹

Jorge Martínez Pizarro

Convenio Banco Interamericano de Desarrollo/Centro Latinoamericano de Demografía (BID/CELADE), Santiago, Chile

Introducción

El problema de la pobreza en América Latina no es nuevo, así como tampoco lo es la inquietud por él. Su estudio forma parte de un extenso acervo de conocimiento y constituye un campo de interés para numerosos segmentos de las sociedades, muchos de los cuales habitualmente han reclamado para sí el reconocimiento de su aporte a la comprensión del fenómeno. Por diversas razones, el panorama ya no es idéntico al que podía identificarse hasta hace algunos años. En la actualidad, la preocupación se distingue por el hecho de que la discusión tradicional sobre sus causas y consecuencias, inspirada con frecuencia en un debate ideológico, ha perdido vigencia y han pasado a tener mayor peso los referentes técnicos sobre la forma de medición de las situaciones de pobreza, de su caracterización y, en especial, de la superación del problema, todo ello en un marco de relativo consenso. Como quiera que sea, la discusión en ningún modo está obsoleta, sobre todo si se trata de rescatar perspectivas que no han sido mayormente desarrolladas y cuyos contenidos podrían aportar elementos de juicio, tanto para la caracterización del fenómeno mismo como para la elaboración de las estrategias de la lucha contra la pobreza.

En este trabajo se presenta, en primer lugar, una breve descripción de las tendencias de la pobreza en los últimos años en América Latina y de las principales metodologías de medición del fenómeno. Esto configura el marco de referencia para abordar luego el objetivo principal de este trabajo: el análisis y discusión de las interrelaciones entre las situaciones de pobreza y ciertos aspectos sociodemográficos vinculados con el crecimiento de la población. Se plantean algunas interrogantes sobre las

relaciones entre pobreza y crecimiento demográfico, procediéndose a destacar los contenidos y los aportes de las nociones de «población y desarrollo» y «estrategias de supervivencia», buscando dar sentido a tales relaciones. Así, se describen las características de los componentes demográficos en situaciones de pobreza y de ciertos fenómenos vinculados a la reproducción intergeneracional de aquella, destacándose la maternidad temprana y el trabajo infantil. La siguiente sección termina con la proposición de un conjunto de hipótesis generales y líneas de investigación que ya han comenzado a ser recogidas.

1. Tendencias de la pobreza en América Latina

La preocupación por el problema de la pobreza en América Latina se ha visto reforzada en los últimos años ante la constatación de su tendencia ascendente. En varios países, durante la década de los años 80, se revirtió la tendencia decreciente de su incidencia, que había perdurado desde la posguerra. Estimaciones para la región como un todo indican que el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza habría pasado del 43 al 46% de la población total entre 1986 y 1990, hecho claramente detectable en los países de mayor tamaño demográfico. En términos absolutos, en 1990 había unos 200 millones de personas en situación de pobreza en la región (CEPAL, 1992), la mayor cifra histórica que se ha detectado en la misma.

Por otro lado, en los primeros años de la actual década la tendencia creciente de la pobreza se habría modificado, a su vez, en

¹ Martínez (1992), versión revisada.

algunos países. Sin embargo, tal proceso ha sido lento, por lo menos si se le compara con la recuperación de algunos índices de dinamismo de la economía. Esto sería parte de un fenómeno de asimetría, en que el crecimiento económico iría acompañado de mejorías modestas o leves en los índices de pobreza, en tanto que en periodos recesivos o de estancamiento económico, el efecto de incremento sobre dichos índices ha sido mucho mayor (CEPAL/CELADE, 1993).

La pobreza en América Latina es más extendida en las áreas rurales que en las ciudades. Así se desprende de las estimaciones para 1990, donde los pobres representaban un 61% de la población en zonas rurales, frente a un 39% en las zonas urbanas. Sin embargo, dado que muchos países tienen un predominio de población urbana, en números absolutos los pobres son mayoritariamente urbanos, alcanzando casi al 60% de toda la población pobre (CEPAL, 1992).

La situación que se presenta en los países es diferente según el grado de desarrollo económico alcanzado. Hay países donde la pobreza es masiva, y lo ha sido siempre. Hay otros donde la incidencia es menor y la superación del problema, en apariencia, no requeriría de medidas tan drásticas y de largo plazo como para terminar, al menos, con las situaciones más extremas (como sería el caso de la falta de disponibilidad de agua potable y saneamiento para algunos grupos de la población). Esta consideración es muy importante, porque si bien a fines de los años 80 los guarismos de pobreza tendieron a acercarse entre los países, lo cierto es que tras esas cifras hay diferencias significativas en la infraestructura social que condicionan el problema de la pobreza más a la falta de ingresos que a la satisfacción de muchas necesidades básicas donde ellas están más atendidas. De este alcance se deduce que es necesario tocar un aspecto clave: las metodologías de medición de la pobreza.

2. Una nota sobre las metodologías de medición de la pobreza

En general, suele haber acuerdo en que la pobreza es un concepto que expresa una situación en la que las personas no pueden satisfacer una o más necesidades básicas, y no pueden tampoco participar plenamente en la vida social. Se trata entonces de un fenómeno multifacético que, por lo mismo, involucra una heterogeneidad de situaciones nada fáciles de distinguir y que, además, tampoco se representan en un único indicador. Salta a la vista que cualquier criterio para medir la pobreza se elabora a partir de un concepto normativo con relación a ciertos valores dominantes que la sociedad define.

La medición de una situación de este tipo es, entonces, un hecho complejo, discutible, cuya solución está lejos de haber sido lograda. Teniendo en cuenta estas limitaciones, hay que destacar, *sin embargo*, que en América Latina los especialistas se han puesto de acuerdo en que a lo menos dos criterios - implementados en distintas variables - permiten una mejor aproximación a la medición y descripción de la pobreza y *pueden*, además, complementarse *integrándose* en una tercera opción. Estos métodos son el criterio de ingresos o línea de pobreza (al que aluden las cifras antes señaladas) y el enfoque de las necesidades básicas. La utilización de cualquiera de ellos no es indistinta, ya que depende de la realidad de cada país y tiene implicaciones diferentes. Interesa mencionar que considerando las variables habitualmente empleadas en estos enfoques podrían incluirse aquellas de orden demográfico, en la medida que se trata de factores que también forman parte de la pobreza y que resultan ser fácilmente aplicables.

Desde luego, no deben desconocerse los esfuerzos pioneros realizados *en el pasado* para obtener mediciones que, de alguna u otra forma, se remitían a la identificación de grupos

pobres. Es el caso, por ejemplo, de los numerosos estudios de distribución del ingreso, y de distinción y definición de clases sociales. Algunos de ellos contienen propuestas difícilmente viables -aun hoy- para la medición de los problemas que se perseguía estudiar, en razón de la disponibilidad de información; otros reportaron importantes reflexiones que han pasado a formar parte del acervo de conocimiento en torno al tema que actualmente se conoce como inequidad social.

2.1 Líneas de pobreza

En términos muy resumidos, la línea de pobreza define a ésta por referencia a un ingreso mínimo requerido para satisfacer necesidades básicas. Este enfoque consiste en la definición de una canasta normativa alimentaria o nutricional para un hogar. La llamada canasta de subsistencia se construye a partir de las necesidades y hábitos de consumo *de los hogares* según su composición en un momento determinado, calculándose su costo. Tal costo es el que define la línea de indigencia o pobreza extrema. Al relacionarse el gasto total de un hogar con el de alimentos, se tiene un factor que se multiplica por la línea de indigencia, obteniéndose de este modo la línea de pobreza. Habitualmente ese factor es 2 ó 2.5 veces el valor de la canasta, y surge del supuesto que para vivir en condiciones normales las familias deberían destinar a lo más la mitad de su presupuesto a la alimentación, y el resto a las necesidades de vestuario, educación, movilización, vivienda y otras, lo cual se apoya en diversas evidencias (PNUD, 1990). Se trata entonces de un criterio claramente normativo.

Es decir, la línea de pobreza incluye a los hogares que son pobres por la vía de la insuficiencia de ingresos. Aquellas personas pertenecientes a hogares cuyo ingreso per cápita no alcanza para satisfacer las necesidades alimenticias o nutricionales de todos los miembros, son indigentes (bajo la línea de indigencia); en tanto que las personas de aquellos hogares con ingresos que alcanzan

para satisfacerlas pero son insuficientes para cubrir otras necesidades de consumo, representan a los pobres no indigentes. Ambos conjuntos abarcan a las personas que se sitúan bajo la línea de pobreza.

En general, en un contexto de países en desarrollo, aquellos menos desarrollados tienen casi permanentemente los más altos porcentajes de pobreza e indigencia, en tanto que países más desarrollados pueden tener menor incidencia de los mismos, con la salvedad de que los índices pueden experimentar bruscas fluctuaciones en algunos períodos, como ocurrió en la década de los años 80.

2.2 Necesidades básicas

Este método es más directo, ya que mide la pobreza según las características de la disponibilidad de bienes y servicios, por un lado, y de las condiciones de vida, por otro. Resumidamente, consiste en la identificación de lo que se considera que son las necesidades básicas, lo que pasa por definir los indicadores de dichas necesidades y el umbral más allá del cual ellas se satisfacen. También implica distinguir hogares que no satisfacen una (porcentaje base o índice sintético), dos o más de las necesidades definidas como básicas. Las personas pertenecientes a esos hogares son los pobres, según este criterio (PNUD, 1990).

En numerosos países se han realizado estimaciones por este método, siempre sobre la base de información proveniente de encuestas representativas de carácter nacional o de censos de población y vivienda. Esto ha permitido identificar geográficamente las áreas más afectadas (especialmente desagregadas al máximo a partir de la información censal) y elaborar perfiles a través de los «mapas de pobreza».

Los indicadores de las necesidades básicas insatisfechas *que se reconocen internacionalmente* son: el hacinamiento (un cierto número de personas por dormitorio), los

materiales de la vivienda (cuando son inadecuados para la salud y el normal desenvolvimiento de las actividades de un hogar), el abastecimiento de agua (si éste no existe o es inadecuado), la disponibilidad de servicios sanitarios (si se carece de ellos o son inadecuados), la asistencia a establecimientos de enseñanza formal entre los menores (cuando no asisten) y, por último, la relación de dependencia económica (PNUD, 1990). Es preciso señalar que en ocasiones los umbrales de estos indicadores son modificados según la realidad de cada país, y no siempre son empleados en su totalidad en la confección del índice sintético.

De allí que el criterio de las necesidades básicas no es inmodificable. La especificación de los indicadores puede cambiar en el tiempo y según se trate de áreas urbanas o rurales. También a veces se incorporan nuevos indicadores (como la disponibilidad de luz eléctrica) o se excluyen otros (asistencia a la enseñanza, relación de dependencia económica), de acuerdo a la naturaleza de la información con que se cuenta. De todos modos, generalmente se ha tratado de mantener el mínimo de los indicadores.

Los países menos desarrollados tienen los más altos porcentajes de pobreza según necesidades básicas, en tanto que los más desarrollados suelen tener una menor incidencia, aun en períodos donde se experimenten alzas en la pobreza medida a través del criterio de las líneas de pobreza.

De manera sintética, los dos métodos descritos exigen una disponibilidad de información específica. El criterio de necesidades básicas da cuenta principalmente de insuficiencias estructurales, en tanto que las líneas de pobreza pueden ser muy sensibles a coyunturas tales como alzas bruscas de los precios de los alimentos de la canasta básica, con el resultado de variaciones significativas en el porcentaje de pobres en cortos períodos.

La discusión sobre las insuficiencias y posibilidades de complementación de ambos métodos ha sido profusa. Respecto a este último punto, se ha propuesto un tercer método, conocido como el método integrado de medición de la pobreza. Este ha permitido considerar distintas dimensiones de la pobreza, con arreglo a la implantación simultánea de los dos métodos (PNUD, 1990). Obviamente, esto implica suprimir redundancias al ponerlos en práctica y definir las necesidades que contemplan las líneas de pobreza (principalmente de consumo) y las que son captadas por las necesidades básicas (inversión y gasto público). Implica también incorporar la atención de salud y la seguridad social, que ninguno recoge directamente. Su principal ventaja es que permite identificar simultáneamente a los pobres por necesidades básicas, a los pobres por carencias de ingresos suficientes (en especial en su relación con la alimentación) y a los pobres por ambos criterios. De esta forma, el método define tres categorías de pobres: las personas que son pobres de acuerdo a ambos métodos (crónicos), las que lo son sólo por necesidades básicas insatisfechas (pobres inerciales) y quienes son pobres sólo por líneas de pobreza (pobres recientes). Estimaciones hechas para América Latina señalan que en 1990 existían 270 millones de pobres, lo que representa un 62% de la población regional. De ese total, la mayoría correspondía a pobres crónicos (PNUD, 1990). En todo caso, debido a la fuerte exigencia de información, este método no suele ser aplicado con frecuencia.

De acuerdo a los antecedentes descritos, parece haber un denominador común en los métodos: al momento de elaborar los perfiles de pobreza se suelen ignorar las variables demográficas y, por esta vía, el papel de los comportamientos demográficos. Se excluyen factores que, constituyendo parte de toda realidad social y siendo fáciles de medir, integran también las distintas dimensiones de la pobreza, si se reconoce que ésta es un

fenómeno multifacético. Aunque implícitamente queda advertido en la información que se maneja en los diagnósticos, el hecho de que los hogares pobres sean de mayor tamaño que los no pobres y estén compuestos en forma marcada por jóvenes y niños, tiene un significado de gran importancia. En la base de esta situación está un patrón reproductivo que distingue a las personas que forman parte de los hogares pobres y que se relaciona directamente con una nupcialidad y fecundidad tempranas, con un mayor nivel de crecimiento demográfico natural y con una mayor mortalidad.

Lo que puede destacarse es que las dimensiones demográficas de la pobreza son importantes porque son un reflejo de las condiciones de vida. Además, pueden constituirse en factores que favorecen la reproducción de la pobreza ya que, en ausencia de movilidad social, los hijos de pobres tienden a ser pobres. El elemento más claro al respecto lo constituye el hecho de que en esos grupos se registra un mayor crecimiento demográfico natural; de esta forma, la evolución del tamaño de la población pobre no sólo es consecuencia de las tendencias en materia de disponibilidad de ingresos o de inversiones en el plano de la infraestructura física, que condicionan la movilidad social, sino también de su propia dinámica demográfica.

Por otra parte, desde el punto de vista de los estudios de población, ha existido una percepción empírica sobre las vinculaciones entre las dimensiones sociodemográficas de la pobreza y aquellas de índole socioeconómica, llegándose a una interpretación de un alto grado de generalidad, lo que evidentemente es insuficiente para permitir incorporar estas discusiones a la problemática del desarrollo. Desde un punto de vista global, no es aventurado afirmar que para incorporar el problema de la pobreza al de la población y el desarrollo, se requiere profundizar en muchos aspectos. Si se tienen en cuenta las tendencias y magnitud de la pobreza en América Latina y

el interés manifiesto de los gobiernos por su superación, junto con la necesidad de incluir otros aspectos relevantes del fenómeno que posiblemente condicionan su reproducción, parece ser entonces que se está frente a un problema que, siendo de la más alta gravitación, resulta apropiado enfocarlo desde quizás no tan nuevas perspectivas, pero sí siempre relevantes.

3. Algunas interrogantes sobre las relaciones entre población y pobreza

A partir de numerosas evidencias y, en particular, de acuerdo a los perfiles de pobreza antes mencionados, está ampliamente documentado el hecho de que los hogares y las familias pobres presentan características distintivas, desde el punto de vista socioeconómico y cultural, que están en la base de las causas del fenómeno. Menos evidentes son los rasgos sociodemográficos de estos grupos, a pesar de que se dispone de abundante información que, de modo indirecto, sugiere la presencia de comportamientos específicos de ese orden. Por lo mismo, es necesario tener en cuenta el carácter multifacético y heterogéneo de la pobreza.

Así, entonces, se sabe que los pobres exhiben bajos niveles educacionales, insuficiencias ambientales y nutricionales, y tienen una menor participación relativa en la actividad laboral, la que se define a su vez por una pertenencia a ocupaciones y actividades de la más baja productividad, que generan escasos ingresos y que impiden satisfacer integralmente sus necesidades más esenciales, materiales y no materiales.

Evidencias indirectas, basadas en la estratificación de la población de acuerdo a niveles educativos y grupos sociocupacionales, sugieren que los miembros de los hogares pobres tienen un alto crecimiento demográfico relativo, junto con comportamientos de una más temprana nupcialidad que se expresan en una

mayor fecundidad con relación a otros grupos. Como se sabe que, además, normalmente los hogares pobres son de mayor tamaño y más jóvenes que los no pobres, es indudable que las referencias indirectas sobre su comportamiento demográfico corresponden a los perfiles de la pobreza. Un hecho de gran trascendencia respecto a las dimensiones demográficas de la pobreza es que entre los pobres se registran los peores indicadores de mortalidad, aspecto que introduce una variable cuya relevancia es indiscutible.

Las vinculaciones generales entre las dimensiones sociodemográficas de la pobreza y aquellas de índole socioeconómica, se reflejan finalmente en el nivel de crecimiento demográfico natural de los grupos pobres. Cuando esto se ha reconocido en las discusiones sobre población y desarrollo, a menudo se ha privilegiado y difundido ampliamente el supuesto que de algún modo existe una cierta influencia causal unilateral entre ellas, o bien que esta influencia puede leerse en cualquier sentido, según sea el contexto histórico y espacial. El punto que interesa destacar es que estas discusiones no han sido resueltas y, aunque hace bastante tiempo se advirtió sobre la inexistencia de evidencias empíricas concluyentes en favor de una u otra hipótesis, la posible relación compleja y de efectos acumulativos entre ambas dimensiones ha sido prácticamente ignorada.

En este trabajo se busca, pues, poner de relieve una cuestión antigua, pero que resulta siempre importante de analizar: las *interrelaciones* entre las características socioeconómicas de la pobreza y las de origen sociodemográfico, tanto en lo que se refiere a la identificación de las posibles direcciones de causalidad entre pobreza y crecimiento demográfico (con sus consiguientes líneas de acción), como en el plano del aporte de los aspectos sociodemográficos a la caracterización de la pobreza. Parece ser claro que estas interrelaciones debieran constituir un asunto central -y no sólo complementario- de las

discusiones en el campo de la población y el desarrollo. Pero quizás ello no ha sido tan claro en la práctica, puesto que, por ejemplo, los comportamientos demográficos nacionales, con toda la heterogeneidad implícita en los promedios, han servido habitualmente para fijar metas de reducción de la fecundidad y la mortalidad.

En otros términos, al analizar las vinculaciones generales entre los distintos rasgos de la pobreza surgen interrogantes tales como las siguientes:

- ¿Cuál es la posible naturaleza de las relaciones entre el fenómeno de la pobreza y las dimensiones sociodemográficas del mismo?
- ¿Cómo y por qué contribuyen las dimensiones sociodemográficas a la caracterización de las situaciones de pobreza?

Tratando de generar elementos de discusión, se plantearán en forma breve antecedentes generales de lo que ha sido lo que aquí se denomina el estudio de la relación entre la pobreza y la dinámica demográfica, tanto para rescatar los aportes a la discusión, como para motivar nuevas preguntas. Del mismo modo, se expondrán algunas evidencias que apuntan a mostrar lo relevante de esta problemática y la necesidad de su estudio.

4. Interrelaciones entre pobreza y dinámica demográfica

Las interrelaciones entre la situación de pobreza y el comportamiento demográfico de la población inmersa en ella, han sido abordadas fundamentalmente a través de dos ideas básicas: la noción de «población y desarrollo» y el concepto de «estrategias de supervivencia». Ambos conceptos son de larga tradición en la investigación sociodemográfica, y lo que interesa es destacar y discutir parte de sus contenidos buscando dar respuesta al sentido de las

relaciones entre pobreza y dinámica demográfica. Por cierto, el primer concepto posee una generalidad mucho mayor que el segundo, el cual forma parte de aquel.

4.1 Población, desarrollo y pobreza

Los antecedentes sobre las relaciones entre la población y el desarrollo económico datan de muy antiguo. Son ampliamente conocidas las posiciones antagónicas que han generado la polémica sobre el papel de la dinámica demográfica en el desarrollo: la necesidad de retardar o de estimular el crecimiento de la población, con respecto a temas de orden económico, social, político y militar (Argüello, 1983; Naciones Unidas, 1978). Estas posiciones se han nutrido principalmente de la teoría económica y algunas de ellas han incorporado un tratamiento endógeno de la población en el sistema económico.

Cuando se describe esta relación hay que tener presente que no sólo se alude al crecimiento demográfico, sino a las consecuencias implícitas que éste acarrea, a través del tamaño y la estructura por edad de la población.

A fines del siglo XVIII el interés por esta temática adquirió especial relieve con las proposiciones de Malthus, suscitándose desde entonces la denominada «controversia» sobre los problemas demográficos y del desarrollo (Naciones Unidas, 1978). En la base de la tesis malthusiana, como es bien sabido, se destaca el obstáculo que representaría para el desarrollo la presencia de un crecimiento demográfico por sobre ciertos niveles. Para Malthus, el crecimiento de la población sería la principal causa de la pobreza y ésta tendría poca o ninguna relación con las formas de gobierno o la distribución de la propiedad (Naciones Unidas, 1978). En diversas formas, la herencia de este postulado se expresaría en el pensamiento económico clásico, neoclásico y hasta en las distintas teorías económicas y no

económicas que buscaron responder a ella. Se reflejaría, además, en las décadas recientes, en el surgimiento de proposiciones de acciones de regulación de la fecundidad.

En la actualidad, el papel negativo que se le adjudica al crecimiento de la población en los países en desarrollo adquiere relieve en distintos ámbitos, en especial frente las perspectivas de dicho crecimiento que, se supone, amenazan el desarrollo, el medio ambiente urbano y los ecosistemas naturales.

En este debate, obviamente, cobra importancia el tema de la pobreza. Los argumentos sugieren que como consecuencia de una alta fecundidad los pobres serían los principales agentes del crecimiento demográfico, cuyos niveles llegarían a ser incompatibles con los objetivos de carácter económico; esto se explicaría, aparentemente, por su presión sobre las demandas de educación, salud, empleo y, en general, sobre las inversiones sociales, las cuales se verían enfrentadas a una competencia con las inversiones productivas. Los argumentos se basan también en las graves consecuencias que originaría la alteración de los ecosistemas naturales en el abastecimiento de alimentos y en la evolución del clima a escala mundial.

Argumentos como los anteriores pueden resultar simplistas ya que, por ejemplo, cabe cuestionar la aplicabilidad del enunciado (en los países en desarrollo), sus bases científicas (graves consecuencias potenciales) y la distinción de las causas que se atribuyen a la existencia de la pobreza.

Es evidente que la disminución de la fecundidad, a través de acciones dirigidas, podría contribuir a un bienestar global de las sociedades donde ella todavía es elevada, a través de una menor presión sobre los recursos. En ese sentido, se reconoce que el éxito de estas acciones dependerá de las posibilidades de satisfacción de las necesidades básicas y de participación en los procesos nacionales de

desarrollo del conjunto de la población pobre (FNUAP, 1991). El problema es que, siguiendo la lógica de estos razonamientos, las acciones que de ellos deriven únicamente adquieren sentido en el largo plazo, ya que los descensos de la fecundidad -que sólo a veces se materializan con relativa rapidez, y cuyos determinantes primarios se asocian a transformaciones sociales, económicas y culturales- conllevan consecuencias demográficas durante largo tiempo, las que se expresan a través de modificaciones en la estructura por edad de la población. Sistemáticamente se omite, además, que los altos índices de mortalidad persisten en los grupos pobres en casi toda sociedad, aun cuando se estén produciendo descensos de la fecundidad, lo que plantea problemas de fondo como, entre otros, la falta de equidad en la distribución de los beneficios del desarrollo.

Por otra parte, dicha visión no da respuesta a la situación heterogénea que caracteriza a los países en desarrollo en materia de las tendencias declinantes del crecimiento demográfico y su relación con la persistencia y agudización de la pobreza en muchos de ellos, situaciones vinculadas, por lo demás, con fuertes y prolongadas crisis económicas. Cabe preguntarse al respecto cuánto más grave sería esta situación en un contexto de permanencia de elevados índices de crecimiento demográfico. El hecho es que al desconocerse las especificidades demográficas de cada país, se excluye la posibilidad de considerar la heterogeneidad interna de los componentes demográficos y sus consecuencias diferenciales sobre la estructura por edad y la dinámica de la población. Por eso es importante conocer la forma y magnitud de la contribución del crecimiento demográfico a la reproducción de la pobreza, tanto en situaciones donde ésta afecta a la mayoría de la población como en el caso opuesto. La relación más visible entre pobreza y dinámica demográfica se encuentra en países donde el porcentaje de pobres es muy alto. Por ejemplo, si la pobreza afecta a un 80% de la población, es casi inevitable que

el crecimiento demográfico sea el responsable directo de la casi totalidad del aumento absoluto del número de pobres en un período determinado: ello ocurre porque las posibilidades de crecimiento del porcentaje de pobres, como sucede con el grado de urbanización, se agotan cuando éste es más elevado. En el caso opuesto, donde la magnitud de la pobreza es más baja, un aumento del número absoluto de pobres puede ser explicado también, en forma importante, por la movilidad social regresiva.

Un enfoque que considere una relación compleja y dinámica entre el proceso de desarrollo y el crecimiento demográfico parece ofrecer una visión más objetiva al respecto. Esto implica suponer que la pobreza tiene una base estructural, que se relaciona con la falta de generación de empleos productivos en equilibrio con su demanda y con la distribución de los beneficios de la producción (ingresos) en el marco del proceso de desarrollo económico. Además, este planteo no excluye el hecho -a veces incuestionable y sobre el que existe pleno consenso- de que determinados niveles de crecimiento demográfico, por su intensidad, pueden tener repercusiones regresivas sobre algunas dimensiones del desarrollo.

En esta perspectiva general, los problemas de carácter ambiental adquieren volumen no ya por una supuesta presión de la población pobre sobre los sistemas ecológicos, sino más bien porque ellos deben ser visualizados en su naturaleza misma; esto es, a través de las modalidades productivas y tecnológicas del sistema económico internacional y de los patrones de consumo que prevalecen heterogéneamente dentro de la población en su conjunto, y en las condiciones de *retroceso* generalizado del crecimiento demográfico al interior de varias regiones.

Por último, en un nivel más específico, una tesis como la descrita podría considerar el papel de diversos fenómenos propios de la dinámica demográfica y que determinan la reproducción

o transmisión intergeneracional de la pobreza, como lo son por ejemplo, la fecundidad o maternidad temprana y el trabajo infantil. También se haría más comprensible la naturaleza de los problemas de empleo, que están en la base de las situaciones de pobreza, distinguiendo la importancia de las inversiones sociales en un plano no competitivo con las inversiones productivas (PREALC, 1988), implicando con ello que las políticas que persigan la equidad social deben trascender más allá de una relación empírica entre fenómenos.

La asociación entre crecimiento de la población y situaciones de pobreza se insinúa, de esta forma, como una *interrelación* entre ambos fenómenos. De allí que parece ser relevante descubrir las posibles interacciones, lo que desde el punto de vista de la población hace necesario explorar las razones de la elevada fecundidad -relativa a un contexto- entre los pobres, pero además exige conocer las causas de su mayor mortalidad, ya que ésta es también un atributo demográfico asociado con la pobreza, más aún si la alta mortalidad es la dimensión demográfica más dramática y visible de la pobreza dentro de cualquier sociedad.

4.1.1 La fecundidad como componente de la reproducción social

La fecundidad, expresada en el número de hijos que tienen las mujeres, es el aspecto decisivo en la dinámica demográfica de los sectores pobres. Tal como lo destacaba hace algunos años Argüello (1983), se ha intentado explicar la alta fecundidad de los pobres mediante algunos enfoques que han buscado establecer una «racionalidad económica» en las decisiones sobre el número de hijos, hasta otros que han tratado de mostrar los aspectos negativos de una «cultura de la pobreza», en la que se presentaría una irracionalidad en el comportamiento reproductivo.

Vinculadas con una elevada fecundidad relativa, se reconocen como características de

los pobres una fecundidad y nupcialidad más temprana con relación a otros grupos, así como el abandono temprano de los estudios de las madres jóvenes y de sus hijos. También están aquellos rasgos de orden económico, como el menor nivel educativo y la baja participación económica en el mercado de trabajo formal de la mujer, y el trabajo infantil. En buena medida, muchos de estos aspectos definen el problema de la situación social de la mujer.

El razonamiento que sigue a la operación de estos factores sugiere que en la medida que los estratos pobres no logran una calificación adecuada para competir por los escasos empleos productivos adecuadamente remunerados, pueden ver agravada su situación a causa del mayor crecimiento demográfico, generando una mayor presión sobre las imperfecciones del mercado de trabajo. Este fenómeno otorgaría sentido a una relación circular pobreza-crecimiento demográfico-pobreza (Argüello, 1983).

Entre los aspectos de carácter socioeconómico que tradicionalmente se han considerado más relevantes junto con el comportamiento de la fecundidad, están la educación y la participación económica de la mujer. Ambas variables, obviamente, dependen del contexto social y espacial, ya que la disponibilidad y el acceso a los servicios educacionales, así como las características de la estructura productiva, las condicionan en grado importante.

Es conocido el hecho de que los menores niveles de educación van unidos a una nupcialidad más temprana, a un menor acceso y uso de métodos modernos de planificación familiar y, consiguientemente, a una fecundidad más elevada, si no temprana. La calificación que logren las mujeres condiciona en grado decisivo la capacidad para competir en el mercado de trabajo en ocupaciones mejor remuneradas, influyendo de esta forma en las pautas de nupcialidad y en la fecundidad. La idea básica que subyace acá y que ha sido tratada en numerosos enfoques, es que la

mayor educación y la posible mayor participación laboral femenina que de ella se derivaría, se acompañan de una creciente incompatibilidad entre las funciones de reproducción y de trabajo, además de una modificación en el poder de decisión de la mujer al interior de los hogares. Estos hechos terminarían por afectar tanto a quienes trabajan como a quienes no trabajan (Guadalupe, 1988).

Con referencia a los estratos pobres, los factores descritos ayudan a comprender las condiciones que favorecen el mayor número de hijos de las mujeres. Al tratar de entender este fenómeno, se descubre que no son sólo el nivel educacional y la participación económica las variables que se vinculan con la fecundidad; se trata además de las particularidades del proceso formativo y de las características específicas de las ocupaciones que desempeñan las mujeres en contextos determinados. Frente a agudas crisis económicas, el significado de la educación como medio de ascenso social, si es que la cobertura de los sistemas educativos no decrece, pierde fuerza ante la contracción e informalización de los mercados laborales, la pérdida de calidad en los contenidos de los planes de estudio (especialmente de los sistemas públicos) y, obviamente, ante la inadecuación de sus orientaciones frente a los cambios en dichos mercados. Por esta vía, la educación puede constituir un mecanismo de reproducción de la segmentación social, incluso en épocas de expansión económica. En verdad, las oportunidades ligadas a la educación no poseen el mismo significado para los diversos estratos, y las «trayectorias» educativas para los pobres tienen puntos de partida y puntos de llegada, cualitativa y cuantitativamente muy diferentes a los del resto de la población.

Por otra parte, la posición de los agentes sociales en la pirámide ocupacional - determinada según sus condiciones educativas y de calificación laboral -, es uno de los factores más importantes que definen la pertenencia a determinados estratos sociales y, con ello, el nivel de ingresos y las posibilidades de satisfacer las necesidades culturalmente definidas como básicas.

La importancia central de variables como las señaladas es su contribución a la comprensión de las interacciones entre pobreza y fecundidad. Los factores que acompañan las situaciones generadoras de pobreza de los individuos y sus familias están presentes ya antes de la reproducción y de la llegada de los hijos, aunque en un plano generacional estos factores se refuerzan con una elevada fecundidad (Argüello, 1983). En otras ocasiones, la temprana fecundidad condiciona en grado decisivo las posibilidades de los hijos de superar las desventajas del ambiente familiar y social en que han nacido.

De allí que ha comenzado a reconocerse que junto con el descenso de la fecundidad en muchos países, se asiste a un fenómeno que posee características muy específicas: la maternidad temprana entre los pobres. Existe un relativo consenso en cuanto a que esta situación puede llegar a ser un problema, en la medida que se asocia con un alto porcentaje de hijos no deseados y nacidos en condiciones llamadas de ilegitimidad desprotegida, afectando el futuro y las expectativas de las propias madres y de sus hijos. Para aquellas, la situación devendría en un bloqueo de sus aspiraciones de movilidad social, y en carencias económicas y culturales que probablemente incidirán en los niveles de nutrición y en la socialización de los niños, entre otras cosas, transformando así al fenómeno «madre joven» en un mecanismo de transferencia intergeneracional de la pobreza (CEPAL, 1988). Por lo demás, el perfil de estas madres suele ser el de una adolescente pobre, soltera, de baja escolaridad, cuya condición y desprotección se relacionaría estrechamente con efectos negativos sobre los niveles de nutrición y de rendimiento escolar de sus hijos, lo que podría terminar por reducir las oportunidades de éstos en la opción de un mejor futuro (CEPAL, 1991).

Esta nueva forma de ver el círculo vicioso de la pobreza, a menudo relegada por consideraciones de carácter global, tiene la más

grande importancia si se piensa que los nacimientos originados en madres adolescentes están creciendo en importancia relativa en muchos países, a pesar del descenso de la fecundidad del conjunto de las mujeres, y es un argumento más para prestar atención a los problemas que están en la base de la pobreza. Los fenómenos vinculados a esta situación no hacen sino reforzar el ciclo pobreza-crecimiento demográfico-pobreza, con el agregado de una menor influencia del comportamiento demográfico sobre la reproducción del fenómeno.

De este modo, las condiciones objetivas de existencia indican que el comportamiento reproductivo (fecundidad) se enraíza en las condiciones estructurales del proceso de desarrollo. Entre los comportamientos que conducen a la reproducción de la pobreza, el patrón reproductivo sería uno de ellos, reforzando la interacción negativa entre población y desarrollo.

Por ello, no es realmente suficiente plantearse como meta que los estratos pobres, cualquiera sea su definición, tengan un menor número de hijos para así poder educarlos y asegurarles un mejor futuro. Argüello (1980), por lo demás, señala que un comportamiento como el así descrito no parece factible mientras no existan -ni se perciba que existen- posibilidades reales de ascenso social, en las condiciones de existencia que les asigna el estilo de desarrollo. Contrariamente a lo que podía haberse esperado, durante el decenio 1980-1990, en una situación de agravamiento de condiciones socialmente adversas, la disminución de la fecundidad continuó su transición en América Latina, lo que podría significar una especie de «ajuste» para hacer frente a esas circunstancias. Es posible que este «ajuste» no haya tenido mayor alcance debido a las limitadas oportunidades de acceso a métodos modernos de planificación familiar de los grupos más pobres. Las encuestas demográficas y de salud realizadas en la década de 1980 muestran, sistemáticamente, que las mujeres pertenecientes a los estratos sociales

más bajos declaran el mayor porcentaje de fecundidad no deseada, llegando a un 40% en algunos países (CELADE, 1991).

En un plano general, este hecho indicaría el condicionamiento que pueden llegar a ejercer las coyunturas del proceso de desarrollo sobre el comportamiento reproductivo en determinados contextos y, ciertamente, el grado de importancia decreciente que pueden alcanzar los factores demográficos en la relación circular pobreza-crecimiento demográfico elevado-pobreza.²

Estas nociones generales deben asumirse con cautela al analizar las interrelaciones entre pobreza y crecimiento demográfico. Ellas pueden adquirir características específicas, según *la sociedad bajo estudio* de que se trate y las consecuencias de determinados periodos de contracción económica de larga duración. Reiterando, hay que considerar, por ejemplo, la situación de las madres jóvenes que dan a luz y crían a sus hijos en condiciones de desprotección social y con serias carencias económicas y culturales. Puede pensarse, también, en la situación de los grupos indígenas («pobres»), entre quienes es posible admitir la persistencia de ciertos factores culturales como generadores de una alta fecundidad y, sobre todo, la presencia de factores institucionales, expresados en la insuficiencia de cobertura o contenido de los sistemas y programas educativos y sanitarios. Sin proponérselo, éstos pueden no permitirles una integración real a los beneficios del desarrollo, transformándolos en grupos altamente vulnerables en el contexto del resto de la sociedad³.

² Analizando el caso de Brasil en la década de los años 80, país que atravesó una gran crisis económica, política e institucional, De Carvalho y Rodríguez (1990) muestran que, paralelamente, se registró un descenso generalizado en la fecundidad, que alcanzó grandes dimensiones.

³ Citando algunos ejemplos de países latinoamericanos, Rosenhouse (1991) destaca que las barreras culturales que se supone que son inherentes a ciertos grupos indígenas, pueden ser más bien el reflejo de debilidades programáticas en cuanto a participación, identificación e información. Ello sería consecuencia de la desigualdad de acceso a los servicios sociales que prevalece en esos grupos.

4.1.2 La mortalidad en contextos de pobreza

Los elevados *índices* de mortalidad que en diversos estudios exhiben los estratos pobres, expresan también la interacción negativa entre población y desarrollo, en especial porque se trata de indicadores que muestran, más que cualquier otro y en forma dramática y visible, cómo se afectan los comportamientos demográficos de una población por la forma en que se distribuyen los beneficios del desarrollo en un contexto de marcada inequidad social.

La mortalidad, especialmente en los primeros años de vida, ha sido considerada en numerosas esferas como componente de la calidad de vida, a pesar de que no necesariamente constituye un indicador de desarrollo por no ser congruente con la evolución de otros indicadores de bienestar. De todos modos, los diferentes valores que alcancen los niveles de mortalidad infantil al interior de una sociedad son indicios evidentes no sólo de la desigualdad del estado de salud de una población, sino que expresan también el estado del acceso a la educación y la disponibilidad de ingresos, con sus consecuencias en las condiciones materiales de vida.

¿Cómo operan los factores del desarrollo sobre esta variable? La disminución de la mortalidad infantil y de la niñez se ha debido al control de enfermedades infecto-contagiosas y otras de carácter exógeno, como producto del desarrollo de programas sanitarios y de orden social y económico. Estos se han traducido, por ejemplo, en el suministro de servicios, en el mejoramiento de la nutrición y la salud materno-infantil, y en el cambio general de los hábitos y costumbres frente a las enfermedades, como consecuencia de adelantos científicos y tecnológicos en el plano de la salud, la educación y las comunicaciones.

De esta forma, los niveles más elevados de mortalidad que afectan a unos grupos en

determinados contextos sociales y espaciales dentro de una sociedad, son resultado de las características e imperfecciones del proceso de desarrollo, como se ve por ejemplo en el plano de las estrategias en el campo de la salud y del suministro de servicios. Una consecuencia significativa que se ha descubierto es que la elevada mortalidad infantil puede contribuir a mantener una mayor fecundidad, en la medida que las familias pobres buscan compensar la pérdida de hijos para mantener el número deseado, con todos los costos biológicos, económicos y sociales que ello implica⁴, aunque es indudable que esta relación de causalidad pierde fuerza en sociedades altamente urbanizadas.

En cualquier caso, las evidencias empíricas indican que los mayores niveles de mortalidad infantil de ciertos estratos sociales van casi invariablemente acompañados de los más altos niveles de fecundidad. Los estratos sociales más desfavorecidos registran indicadores que se traducen, lógicamente, en una mayor incidencia de las muertes y los nacimientos en varios países: de allí que es útil conocer este comportamiento, siempre y cuando se lo sitúe de acuerdo a la especificidad de cada sociedad. Hay evidencias en países más avanzados en la transición demográfica y en su grado de desarrollo relativo que sugieren que las diferencias relativas de mortalidad entre grupos sociales son apreciables⁵.

Finalmente, no puede dejar de mencionarse la vinculación que existiría entre fecundidad temprana (e ilegitimidad) -característica de los hogares pobres- y los niveles de mortalidad infantil. Por ejemplo, en Montevideo (año

⁴ El caso de las regiones de África subsahariana ilustra el efecto señalado: en medio de sequías, hambrunas y desastres ecológicos, la fecundidad permanece en niveles extremadamente elevados (Tabah, 1989).

⁵ Un caso ilustra la situación: Entre los mapuches de algunas reducciones indígenas de la IX Región del sur de Chile -país que ha logrado importantes avances en la lucha contra la mortalidad infantil- la tasa respectiva estimada alrededor de 1985 alcanzó a 45 por mil, esto es, casi cinco veces la que se registró en comunas de sectores de altos ingresos de Santiago (Rodríguez, Martínez y Chackiel, 1990).

1984), la mortalidad infantil de los niños nacidos en condición de ilegitimidad en hospitales públicos, provenientes de madres jóvenes con bajos niveles educativos, resultó diez veces más elevada (100 por mil) que la de las mujeres con educación universitaria cuyos hijos nacieron en establecimientos privados y en condición de legitimidad (CEPAL, 1988). Por cierto, no se trata de la condición de ilegitimidad por sí sola, sino del hecho de que es una situación típica de los contextos de pobreza. Un estudio realizado en Chile mostró que en 1970 el 31% de los hijos de madres menores de 20 años eran ilegítimos, mientras que en 1989 tal porcentaje alcanzó a un 60%. A esta preocupante situación se añade otra más directa, que refleja el conocido factor de riesgo que representa para la salud infantil la condición de ilegitimidad: la mortalidad infantil que afecta a los niños nacidos en esa condición es un 85% superior a la de los niños nacidos en situación de legitimidad, diferencia que se acentúa enormemente en el período post-neonatal. Las causas de muerte ponen en evidencia el alto grado de no deseados de muchos hijos ilegítimos, ante su mayor mortalidad por traumatismos, desnutrición y otras causas perfectamente evitables, que denotan los deficientes cuidados a que pueden verse expuestos los niños nacidos en contextos de pobreza, en particular si provienen de madres jóvenes solteras (APROFA, 1991). Estos aspectos tienen también su especificidad en cada sociedad, pero en los ejemplos dados se trata de países más desarrollados y cuya población se ubica en etapas avanzadas de la transición demográfica.

Sintetizando los puntos expuestos, la noción de «población y desarrollo» sitúa el marco en que se inserta la comprensión del fenómeno de la pobreza y sus aspectos demográficos. Una visión que plantea que las situaciones de pobreza interactúan dinámicamente con los comportamientos demográficos parece ser adecuada para abordar estudios de esta naturaleza. La pobreza sería un fenómeno de raíz estructural productiva, ya que la población

pobre puede crecer por sobre su nivel de crecimiento demográfico, el cual a su vez está en declinación. En suma, es posible concluir que las características sociodemográficas *también* definen la pobreza, aunque ésta deriva de condiciones estructurales, todo lo cual condiciona negativamente la interacción entre pobreza y crecimiento demográfico.

Por otra parte, el que existan diferencias en los niveles de mortalidad y fecundidad al interior de una sociedad, es una prueba de lo inadecuado que puede resultar describir la transición demográfica a partir de promedios nacionales, lo que tiene implicaciones, entre otros aspectos, en la identificación de las consecuencias de la dinámica demográfica sobre los sectores sociales (demandas de empleo, vivienda, salud, educación, seguridad social) o en el establecimiento de metas abstractas para el objetivo de reducción de la fecundidad a nivel nacional.

Finalmente, casi todos los aspectos que aquí se han tratado tienen relación con los componentes naturales del cambio demográfico, partiendo del supuesto de que los patrones de la reproducción biológica guardan una relación más inteligible con las condiciones de pobreza y que los fundamentos teóricos y empíricos son mayores. El componente migratorio, que afecta también la dinámica demográfica, parece tener en cambio una relación no unívoca y fluctuante con las situaciones de pobreza, aunque no por ello debiera omitirse. En general, se sabe que la migración en un país en desarrollo posee características de selectividad en los migrantes, no sólo en cuanto a su composición según género (habitualmente predominan las mujeres) y la edad (los migrantes son principalmente adultos jóvenes), sino también en cuanto a los atributos personales (fecundidad, educación, estado civil) y en el tipo de percepción y motivaciones de los individuos que toman las decisiones de migrar. Por otra parte, dentro de las distintas formas de movilidad, es sabido que algunos estratos pobres rurales, por

ejemplo, presentan patrones migratorios vinculados con la expulsión recurrente de sus zonas de origen, instalándose en nuevas localizaciones de frontera agrícola, de donde con frecuencia vuelven a ser expulsados. En otros casos se advierte una movilidad estacional como fruto de la oferta de trabajo en áreas especializadas orientadas al mercado externo, movilidad que puede o no afectar a los grupos pobres de una sociedad.

Si las consideraciones anteriores pudiesen efectivamente corroborarse mediante evidencias directas sobre la migración entre grupos pobres, ello querría decir que estas poblaciones tienen una menor propensión a realizar cambios de residencia y, lo que es más importante, significaría que para los pobres existen menos alternativas de localización. Este hecho, que atañe a la distribución espacial de la población, se relaciona directamente con la segregación social y espacial que afecta a quienes viven en condiciones de pobreza y que ayuda a definirlos.

Todo esto quiere decir que cuando se introduce esta variable del cambio demográfico (y de movilidad social) habría que considerar los rasgos estructurales de una realidad específica, que condicionan el funcionamiento de los mercados de trabajo, fenómeno que es uno de los determinantes principales de la migración. De este modo, aun cuando las características de la pobreza no aparecen necesariamente asociadas con procesos migratorios -sean éstos de carácter temporal o permanente, internos o internacionales-, no pueden despreciarse sus dimensiones espaciales (localización) y el papel que éstas juegan en la reproducción del fenómeno.

4.2. Las estrategias de supervivencia

Las condiciones materiales de existencia permiten suponer que los estratos pobres se ven obligados a desarrollar y ensayar prácticas específicas que los diferencian de otros estratos, dando cuenta de una lógica de conducta.

Dichas prácticas económicas, culturales, sociales y, supuestamente, demográficas, se orientan a garantizar la sobrevivencia de las familias y, en general, se conocen bajo el nombre de «estrategias».

Esta noción ha suscitado numerosas interpretaciones desde su aparición hace ya varios años y no se discute acá la evolución de sus contenidos.⁶ Lo que interesa es rescatar algunas ideas que originalmente fueron planteadas y que permiten complementar las anteriores consideraciones, dejando en claro que ellas pueden también ser incluidas dentro de las discusiones sobre población y desarrollo.

El concepto general de «estrategias de supervivencia familiar» guarda relación con una serie de arreglos o prácticas específicas que desarrollan los pobres (o ciertos estratos que se pueden asimilar a la pobreza), dentro de un comportamiento demográfico de elevada fecundidad y mortalidad, destinadas a lograr su reproducción y mantención material. El conjunto de prácticas aludidas estaría relacionado con los arreglos domésticos y de organización familiar, por un lado, y con los arreglos económicos y laborales, por otro (De los Ríos, 1988).

Por arreglos domésticos se entiende al conjunto de decisiones tomadas al interior de un hogar que inciden en la organización de las familias, en sus redes de reciprocidad y solidaridad, y en el papel y el quehacer de los hijos, entre otros aspectos. Se trata de mecanismos que se encaminan a optimizar los recursos disponibles (De los Ríos, 1988). En esta dimensión se incluyen aspectos tales como los procesos de formación de las familias y hogares, y el allegamiento de parientes y no parientes, según las distintas etapas del ciclo de vida familiar.

⁶ Entre las principales denominaciones se encuentran las de "estrategias familiares de vida", "estrategias de existencia" y "estrategias de supervivencia". Hay que destacar que por su definición ellas aluden a los sectores pobres y no a la población en su conjunto, como en ocasiones suele interpretarse.

Los arreglos económicos y laborales se refieren a las decisiones que se toman al interior de los hogares en situación de pobreza que inciden en la participación económica de los miembros y en la contribución de cada uno en la obtención de ingresos. Se incluye obviamente la participación de los miembros secundarios (no jefes) en la actividad económica, así como el trabajo infantil y el femenino, la inserción ocupacional y la migración -temporal o permanente- de personas en edades activas (De los Ríos, 1988).

Con la fundamentación empírica de que en los hogares pobres existe un gran número de hijos y las numerosas evidencias que muestran que el trabajo infantil es un rasgo claramente identificable en muchos de tales hogares, las ideas contenidas en estos conceptos dejan abierta la pregunta de si acaso los hijos (niños) contribuyen económicamente, aceptando que el trabajo infantil puede ser parte de la estrategia de supervivencia. La respuesta no parece fácil, por varias razones.

En los hogares pobres los hijos (niños) tendrían una significación económica en la medida que en ellos se percibiría una contribución de acuerdo con las funciones y el sistema de roles del grupo familiar. Como estos roles están condicionados por el contexto social y espacial, la forma en que se insertan las familias en la estructura productiva determinaría la significación económica de los hijos (Guadalupe, 1988).

La contribución a la *mantención del hogar* de éstos estaría dada por su participación en labores de aseo, adquisición y preparación de alimentos, así como en el desarrollo de actividades productivas tales como labores de pastoreo o comercialización, situaciones todas en las que se supone que el aporte económico de los hijos -por pequeño que sea- sobrepasa los costos de su mantenimiento y calificación. El aporte económico dependerá de la edad en que comienzan la contribución y en que se

independizan económicamente, y de la productividad de su trabajo. En la medida que las condiciones motiven una más temprana iniciación en la contribución económica de los hijos -como por ejemplo la tenencia de propiedad familiar o medios de producción, la demanda de trabajo y la legislación-, los niños se verán enfrentados a la mayor o menor incompatibilidad entre trabajar y estudiar, alternativa vinculada a su vez con la disponibilidad y accesibilidad a los servicios educacionales en un contexto determinado (Guadalupe, 1988).

Las condiciones objetivas de pobreza, unidas a los bajos costos relativos de mantención y calificación, explicarían la presencia del trabajo infantil como práctica dentro de la estrategia de supervivencia, dependiendo de las características de la estructura productiva en un contexto específico. La significación económica de los hijos vendría dada, además, por la contribución futura que ellos representan, a través del soporte económico que pueden brindar a sus padres en la vejez, ante la ausencia de seguridad social para éstos, constituyendo una especie de inversión material.

Las características del contexto social con relación a las posibilidades de trabajo intra y extra-familiar para la mujer y los niños, entre otros, son un factor clave en la diferenciación que se observaría en los comportamientos descritos al interior de un país. Entre tales características están la estructura productiva y la disponibilidad de y accesibilidad a servicios sociales tales como la salud y la educación. Ello es especialmente válido para las áreas rurales retrasadas, en contraste con las zonas urbanas más industrializadas.

Los argumentos esgrimidos apuntan a mostrar que, en cualquier caso, el trabajo infantil es una realidad entre los pobres y en ese sentido, por extensión, el hecho de tener un número elevado de hijos ayudaría exitosamente a la supervivencia familiar. Esto significa que existiría una racionalidad

económica en el comportamiento reproductivo expresado en la alta fecundidad. De ser así, las familias más numerosas serían las menos pobres, ya que sobrevivirían en mejores condiciones y, con ello, hasta podrían estar en situación de superar sus carencias.

Sin embargo, se conocen evidencias que cuestionan el supuesto de tal racionalidad económica. Se sabe, por ejemplo, que los hogares pobres de mayor tamaño suelen ser los más pobres, debido a que la contribución en ingresos de un número elevado de hijos puede no ser positiva si se consideran los egresos que demanda el mayor número de miembros familiares; esto es, si se incluye el ingreso per cápita de los hogares, como ha señalado y mostrado con algunos ejemplos Argüello (1983). Además, los costos de mantenimiento de un número elevado de hijos pueden ser significativos en comparación con hogares de menor tamaño.

Cuando se consideran otras formas de contribución económica, como el trabajo no remunerado o la significación misma que podrían tener los hijos como soporte para la vejez de los padres, es posible admitir cierta racionalidad, aunque no necesariamente «económica»⁷. En este sentido, se podría establecer alguna función positiva de la alta fecundidad, pero siempre en el marco de situaciones de pobreza. Paralelamente, en algunas sociedades indígenas los hijos representan una fuente de «prestigio social», en la medida que la alta fecundidad se valora según un conjunto de normas socialmente aceptadas y transmitidas entre distintas generaciones, aun a pesar de los fenómenos de aculturación.

De este modo, el trabajo infantil remunerado, como componente de la estrategia de supervivencia de los hogares pobres, se puede presentar como una respuesta típica en contextos de pobreza, pero ello no necesariamente establece una función positiva de la fecundidad. Más bien, la pobreza

es la que parece obligar a los niños a abandonar los estudios y desarrollar a cambio actividades económicas que generen ingresos ante la insuficiencia de éstos en el hogar. Si el trabajo infantil no se traduce en una elevación del ingreso per cápita, es difícil admitir que tener un elevado número de hijos sea parte también de una estrategia exitosa de supervivencia.

Su racionalidad podría encontrarse en aspectos no vinculados únicamente con aportes directos al presupuesto familiar, sino más bien con el trabajo no remunerado y con ciertas motivaciones culturales, como es el caso de la significación económica de apoyo para la vejez de los padres y, especialmente, por el significado social («prestigio») que alcanzan los hijos en algunas sociedades tradicionales. En todo caso, es probable que existan distintos campos de racionalidad, por ejemplo en el trabajo, en la reproducción, en la socialización, y según sea el contexto social y espacial. Estas racionalidades pueden contradecirse entre sí teniendo efectos perversos en algunos campos, y quizás hasta pueden evolucionar en forma muy compleja y difícil de captar, pero tales contradicciones permanentes no son sinónimo de irracionalidad. Si las estrategias reproductivas son de largo plazo y obedecen a complejas normas sobre la valoración social de los hijos, el problema metodológico que asoma es el de la escala de tiempo, si se trata de relacionar dichas estrategias con las condiciones de vida en un momento presente.

En tanto el trabajo de los niños refleje una contradicción al no contribuir positivamente a la supervivencia familiar, es posible pensar en un mecanismo de reproducción circular de la

⁷ En algunos estudios se ha insinuado que a pesar de la existencia de otras formas de significación económica, los ingresos monetarios con que contribuyen los hijos al presupuesto familiar expresaría en buena parte la magnitud y el sentido de su contribución (Argüello, 1983). Sin embargo, desde el punto de vista de la condición ocupacional, hay que tener presente que el trabajo no remunerado entre los hijos que constituyen fuerza de trabajo, puede tener un importancia no desdeñable. El problema central radicaría en la edad a partir de la cual se suele distinguir la actividad económica de los hijos, así como el contexto en que ésta se desarrolla.

pobreza: el razonamiento simple sugiere que en la medida que los hijos se vean obligados a trabajar, ello significará sacrificar su educación. Sin un nivel adecuado de instrucción, llegarán a la edad reproductiva y revivirán los patrones de nupcialidad y, probablemente, de fecundidad. Así, la interrogante central es: ¿Bajo qué condiciones podrían los pobres tener menos hijos, admitiendo la imposibilidad de ascenso social como producto de las condiciones de existencia que les asignan los estilos de desarrollo, y conociendo los elevados porcentajes de fecundidad no deseada que sistemáticamente declaran las mujeres de los estratos sociales más desfavorecidos?

En síntesis, la discusión presentada sugiere cómo y por qué las características de una elevada fecundidad contribuyen a definir y reproducir la pobreza, dejando eso sí de manifiesto que ésta no desaparece -si es que no crece- ante un descenso de la fecundidad. Aun cuando el trabajo infantil puede ser visto como un arreglo dentro de la estrategia de supervivencia (al menos por algún grado de contribución económica de los hijos), puede constituirse en un mecanismo que agrava las situaciones de pobreza, al reproducir una parte de las condiciones que llevaron a los padres a esa misma situación. De esta manera, un arreglo obligado para ayudar a la supervivencia puede tener efectos sólo parciales, y en el largo plazo contribuye a reproducir, o al menos no alterar, las causas inmediatas de la pobreza: la imposibilidad de ciertos sectores de acceder al mercado laboral en condiciones que permitan una adecuada remuneración.

5. Posibles líneas de investigación

En las secciones anteriores se ha discutido y expuesto un conjunto de antecedentes tanto teóricos como empíricos sobre la relación entre pobreza y características sociodemográficas, con énfasis en la fecundidad. Desde luego, las reflexiones presentadas llevan implícitas diversas hipótesis globales que podrían debatirse y reformularse. Algunas de ellas ya han comenzado a ser sometidas a comprobación en investigaciones concretas.

En un sentido general, es indiscutible que el comportamiento demográfico de una población es heterogéneo, según la pertenencia a determinados estratos sociales y la localización al interior de un país. De ello se infiere que las magnitudes relativas y absolutas de tales diferencias en los componentes y en el crecimiento demográfico, pueden ser variables también según la transición demográfica y el nivel de desarrollo relativo de cada país. Por esta razón es importante determinar estas diferencias y sus consecuencias demográficas, para distinguir más adecuadamente poblaciones objetivos de políticas sociales.

De los antecedentes presentados fluye que el comportamiento demográfico de los sectores pobres, expresado en un crecimiento relativo más elevado que el resto de la población, agrava las situaciones de pobreza de los hogares o grupos familiares. El mayor crecimiento puede apreciarse en la juvenil estructura por edad de los estratos en cuestión, con sus consecuencias sobre las demandas de salud materno-infantil, educación y empleo, entre otras. Esto mostraría una de las facetas de la compleja relación entre población y desarrollo, justificando de paso la necesidad de desagregar el análisis de las consecuencias sociales de las tendencias demográficas generales en un país. Aun cuando los estratos pobres constituyan menos de la mitad de una población nacional, su mayor fecundidad se traduce inevitablemente en una sobrerrepresentación de los niños y jóvenes en esa situación. Es decir, la conclusión que surge es que la reposición de los miembros de una sociedad -con el costo económico incluido- puede recaer en los hogares pobres o próximos a la pobreza, incluso en países donde la incidencia de ésta es menor⁸.

¿Qué repercusiones demográficas pueden traer estas cuestiones?, ¿cuál puede ser la

⁸ Un estudio realizado en Montevideo en 1984 registró a un 20 % de los hogares bajo la línea de pobreza, pero éstos concentraban más del 40 % de los niños (CEPAL, 1988).

contribución del crecimiento natural al crecimiento del número absoluto de pobres?, ¿qué número de personas deberían ser objeto de políticas específicas para reducir el porcentaje de pobres, teniendo en cuenta el aumento anual por la propia dinámica demográfica?, ¿qué diferencias habrían entre países con distinta incidencia de pobreza? La evolución de los contingentes en situación de pobreza en un contexto determinado, cuantificados en dos momentos diferentes por similares indicadores, no obedecería al crecimiento demográfico por sí solo. En dicha evolución influye la movilidad social ascendente o descendente de la población, hechos que probarían la existencia de causas estructurales de la pobreza.

Parte de estas inquietudes han sido recogidas en algunos estudios. Éstos han formado parte de un programa de actividades desarrollado por el CELADE y cuyos resultados se presentan en el estudio sobre «Dinámica demográfica de la pobreza» (CELADE, 1994), así como en diversas publicaciones (CEPAL/CELADE/UNFPA, 1993; CELADE, 1991, por ejemplo). Todos ellos han reportado antecedentes que permiten afirmar que en épocas recesivas se han producido descensos en la fecundidad de los hogares pobres y en el crecimiento natural de su población, a la par con aumentos en la magnitud de la pobreza. Hay evidencias, también, que muestran que en países con un elevado porcentaje de pobres, el crecimiento de éstos ha obedecido fundamentalmente al crecimiento demográfico.

Con ciertos supuestos, algunos de los estudios realizados en el CELADE, sobre la base de información de encuestas de hogares manejada por la CEPAL, indican que en Guatemala la magnitud de la pobreza creció casi exclusivamente por el crecimiento demográfico natural de los sectores pobres durante la década de 1980: ello se debió a que en este país el porcentaje de pobres supera el 70%. No sucedió lo mismo en Costa Rica, ya que en este país una cuarta parte de la población se encontraba en situación de pobreza a comienzos de los años 80, creciendo levemente esta proporción hacia fines de esa década, pero ello se debió fundamentalmente a la movilidad social regresiva (CELADE, 1991).

Por otra parte, un problema al parecer creciente y menos documentado es el hecho de que en conjunto con el descenso de la fecundidad los nacimientos originados en madres adolescentes pobres (muy probablemente en grado importante no deseados y nacidos en condición de ilegitimidad desprotegida), de baja escolaridad y obligada participación laboral, están planteando la necesidad de una mayor educación, conjuntamente con una efectiva información y acceso a medios eficaces de regulación de la fecundidad. Este campo de estudio es un desafío para el presente y el futuro inmediato, y aparece así por cuanto representa -junto al complejo fenómeno del trabajo de los niños- uno de los mecanismos principales de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Bibliografía

- Argüello, O. (1980), *Pobreza y desarrollo. Características sociodemográficas de las familias pobres en Venezuela*, CELADE, Santiago de Chile, serie A, N° 167.
- — (1983), «Pobreza y fecundidad en Costa Rica», en *Notas de Población*, año 11, N° 32, agosto, pp. 9-54.
- Asociación Chilena de Protección de la Familia (APROFA) (191), *Boletín*, Santiago de Chile, año 27, N° 1-12.
- Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) (1990), *América Latina: proyecciones de población. 1950-2025*, Santiago, de Chile, Boletín Demográfico, año 23, N° 45.
- — (1991), «Población y transformación productiva con equidad», Santiago de Chile, inédito.
- — (1994), *Dinámica demográfica de la pobreza*, (LC/DEM/R.206.), serie A, N° 287, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1988), *La reproducción biológica y social de los hogares de Montevideo*, (LC/G.1526.), Montevideo.
- — (1991), *La suerte de las madres adolescentes y sus hijos: un estudio de casos sobre la transmisión de pobreza en Santiago de Chile*, (LC/R.1038), Santiago de Chile.
- — (1992), *El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90*, (LC/L.716) (Conf. 82/6), Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía (CEPA/-CELADE) (1993), *Población, equidad y transformación productiva*, (LC/G.1758) (CONF.83/3) (LC/DEM/G.131.) CEPAL/CELADE, Santiago de Chile.
- De Carvalho, J. y L. Rodríguez (1990), *La transición de la fecundidad en el Brasil. Causas y consecuencias*, IUSSP, Seminar on Fertility Transition in Latin America, Buenos Aires.
- De los Ríos, R. (1988), *Pobreza, necesidades básicas y estrategias de sobrevivencia familiar. El caso de la Región Central de Planificación, Costa Rica, 1984*, CEPAL/CELADE, San José, Programa de maestría en población y desarrollo.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) (1991), *Estado de la población mundial. 1991*, Nueva York.
- Guadalupe, S. (1988), *Desarrollo económico social y comportamiento reproductivo en el Perú*, CONCYTEC, Lima.
- Martínez, J. (1992), *Interrelaciones entre pobreza y dinámica demográfica*, (LC/DEM/R.173), serie A-268, CELADE, Santiago de Chile.
- Naciones Unidas (1978), *Factores determinantes y consecuencias de las tendencias demográficas*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, Estudios sobre Población, N° 50, vol. I.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1990), *Desarrollo sin pobreza*, Bogotá, PNUD, Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, Quito.
- Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC)

(1989), *Interrelaciones entre población y desarrollo. Bases para políticas de población en el istmo centroamericano*, OIT-PREALC, Santiago de Chile, documento de trabajo No. 339.

- Rodríguez, J., J. Martínez y J. Chackiel (1990), «Características demográficas», en Universidad de la Frontera/Instituto Nacional de Estadísticas/Fundación Instituto Indígena/Programa de Apoyo en Salud Materno-Infantil/Centro Latinoamericano de Demografía (UFRO/INE/FII/PAESMI/CELADE)(eds.), *Censo de reducciones indígenas seleccionadas: análisis*

sociodemográfico. IX Región. Chile, INE, Santiago de Chile, pp. 9-76.

- Rosenhouse, S. (1991), *Políticas y programas de población ante la diversidad étnica: ¿diferencias culturales o insensibilidad programática?*, INAP-PROLAP, Conferencia Centroamericana del Caribe y México sobre Políticas de Población, Antigua, Guatemala.
- Tabah, L. (1989), «De una transición demográfica a otra», en *Boletín de Población de las Naciones Unidas*, N° 28, pp. 1-26.

4.2. DINAMICA DEMOGRAFICA Y POBREZA EN EL PERU¹

Julián Antezana Alvarado
Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)
Lima, Perú

1. Aspectos generales

En el Programa de Acción aprobado por la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD) en El Cairo, 1994, se reconoce que si bien los logros que registran las estadísticas de indicadores como la esperanza de vida y el producto nacional han sido muy alentadores, lamentablemente no reflejan de manera plena lo complejo de la realidad de la vida actual de millones de mujeres, hombres, adolescentes y niños.

Es así como, a pesar de costosos esfuerzos realizados durante largos decenios para buscar y lograr el desarrollo, lo cierto es que han aumentado las diferencias entre los países ricos y los países pobres, así como las desigualdades al interior de ellos. Aproximadamente 1 000 millones de personas viven en la pobreza en todo el mundo, y se teme que esa cifra siga aumentando.

En el Perú, en base a los resultados del Censo nacional de población y vivienda de 1993, se estima que la pobreza alcanza aproximadamente a 12 374 322 personas (el 56.8% de la población total del país), de las cuales 6 178 352 (el 28.3%) viven en situación de miseria. Estas magnitudes, que se observan en el cuadro 1, permiten también afirmar que el área rural del país es prácticamente pobre en su totalidad, pues sólo el 9.9% de la población rural satisface adecuadamente sus necesidades básicas, mientras que más del 90% de los pobladores del campo viven en condiciones de pobreza (INEI/FNUAP, 1994).

En cifras absolutas, hay una cantidad mayor de personas afectadas por la pobreza en las áreas urbanas (6 465 428) que en las rurales

(5 908 894); en cambio, las personas que se encuentran en situación de pobreza extrema o miseria son más en el campo (3 730 373) que en las ciudades (2 447 979).

Una primera observación importante es que la brecha de la pobreza es mucho mayor en el área rural que en la urbana. En la zona rural del país, la población con necesidades básicas insatisfechas es nueve veces más que aquella con sus necesidades básicas satisfechas. Asimismo, tal como se anotó, la población de áreas rurales en condición de miseria es más de 1.5 veces la de su contraparte urbana.

En la actualidad se sabe que la pobreza se asocia con desempleo, analfabetismo, desnutrición, baja condición social de la mujer, deterioro ambiental, y con dificultades en el acceso a servicios sociales y sanitarios, incluyendo servicios de salud reproductiva. Estos factores que suelen acompañar a la pobreza son también los que más directamente inciden sobre las tendencias negativas de la dinámica demográfica, pues contribuyen a frenar el descenso en los niveles de mortalidad, morbilidad y fecundidad.

Asimismo, tal como se menciona en el programa de acción de El Cairo, la pobreza también está estrechamente relacionada con la inadecuada distribución espacial de la población, las modalidades insostenibles de urbanización, y la inequidad en la distribución de recursos naturales básicos como la tierra y el agua.

¹ El presente documento forma parte de un trabajo mayor realizado por el autor, "Dimensiones y características de la pobreza en el Perú, 1993", elaborado en el marco del convenio INEI/FNUAP.

Por otro lado, es también un criterio de consenso que el logro del desarrollo sostenible y la eliminación de la pobreza deben respaldarse con políticas macroeconómicas que propicien un buen sistema de gobierno, políticas nacionales eficientes e instituciones nacionales eficaces. Igualmente, puesto que para el desarrollo sostenible los esfuerzos por reducir la pobreza y el crecimiento demográfico son mutuamente complementarios, se espera que un crecimiento más lento de la población aumente la capacidad de los países para atacar la pobreza, proteger y mantener el medio ambiente, y construir la base para el desarrollo sostenible futuro.

Al igual que en varios países de América Latina, en el Perú la transición demográfica ha sido más intensa de lo pronosticado, aunque los niveles de fecundidad y mortalidad no sólo están muy lejos de los índices de los países desarrollados sino, incluso, de los países de América Latina de transición avanzada.

2. Fecundidad y pobreza

De acuerdo a las cifras que muestra el cuadro 2, la tasa global de fecundidad (TGF) para el total del país ha tenido una evolución favorable, entre 1981 y 1993, pasando de 5.1 hijos por mujer a 3.4 al final del período, aunque presenta niveles bastante diferenciados según el grado de afectación de la pobreza.

Se observa que en 1993 para los no pobres es de 2.2, para los pobres o con necesidades básicas insatisfechas (NBI) es de 4.6, y para las madres en condición de miseria de 5.5 hijos por mujer. Estos valores son significativamente inferiores a los registrados en 1981, año en que alcanzaron a 3.8, 7.4 y 11.1 hijos por mujer, respectivamente (PNUD/INP, 1990).

Al margen de los posibles errores que puedan haberse cometido en la estimación de los niveles de fecundidad para cada uno de estos grupos, particularmente en los que corresponden al año censal de 1981, lo cierto

es que en el período intercensal los niveles de fecundidad muestran una clara tendencia descendente.

Este comportamiento de la fecundidad, que se presenta en relación directa con la pobreza, se manifiesta tanto en las áreas urbanas como rurales del país. En 1981 las mujeres con necesidades básicas satisfechas (NBS) urbanas y rurales se encontraban con niveles de fecundidad por debajo del promedio nacional; en cambio en 1993 sólo las mujeres con NBS urbanas mantienen esta tendencia. En este último año, la fecundidad de las mujeres pobres urbanas es igual a la de las no pobres rurales (3.8 hijos por mujer), siendo las mujeres pobres y en miseria rurales las que aún mantienen elevados niveles de fecundidad (5.6 y 6.2 hijos por mujer, respectivamente), a pesar del importante descenso respecto a los valores registrados en 1981 (7.9 y 10.5 hijos por mujer, respectivamente). En el período, el descenso más notable se produjo en las mujeres en miseria de áreas urbanas, que pasaron de una TGF de 12.4, en 1981, a 4.7 hijos por mujer, en 1993.

Tal como se menciona en el documento «Población, equidad y transformación productiva» (CEPAL/CELADE, 1993), la intensidad de la transición demográfica no aparece sólo vinculada al crecimiento económico sino que en América Latina continuó en los años 80, que fueron los de mayor crisis con el consiguiente incremento de la pobreza. El deterioro en los niveles de vida y las dificultades en el acceso a bienes y servicios se hicieron presentes también, al mismo tiempo que los descensos en la fecundidad y el incremento en la cobertura de la educación.

Al parecer, esta mayor cobertura educacional aun a costa de la calidad, junto con la creciente difusión de los medios de comunicación social, favoreció el «uniformar las aspiraciones y acercar el imaginario colectivo de la región al prevaleciente en los países desarrollados» (CEPAL/CELADE, 1993). Así, la

población percibe que sus aspiraciones de consumo y calidad de vida son cada vez más difíciles de alcanzar con familias numerosas, lo cual conduce a las parejas al deseo de tener menos hijos.

En la perspectiva del desarrollo sostenible se debe tener presente el privilegio que se da a la calidad del recurso humano, la cual no sólo es necesaria para el incremento de la productividad que requieren los esfuerzos de competitividad, sino también para reducir la pobreza. La experiencia enseña que para aumentar la calidad del recurso humano no es suficiente el crecimiento económico sino que éste debe acompañarse con políticas sociales.

Los países como el Perú, de crecimiento demográfico y niveles de pobreza altos, tendrán mayores dificultades para elevar la calidad de sus recursos humanos debido a la mayor exigencia de medios que requiere salir de la situación de pobreza.

Por otro lado, a un nivel microsocial, existen evidencias de las ventajas de una familia pequeña, particularmente en los sectores pobres, donde hay una relación inversa con el nivel de instrucción que alcanzan los niños. Aquí, los servicios de salud reproductiva y planificación familiar resultan muy importantes por sus efectos positivos sobre la salud de la madre y del hijo, y para un desarrollo adecuado de los hijos en cuanto recursos humanos.

Asimismo, la reducción de las tasas de fecundidad significa disminuir la presión sobre la generación de empleo productivo y la demanda de servicios sociales en las próximas décadas. Estos cambios demográficos favorecerían la liberación de recursos para la atención de los sectores pobres.

Las cifras observadas muestran, así, que el descenso de la fecundidad no ha sido homogéneo en el Perú, siendo los sectores pobres lo que presentan todavía una fecundidad alta. Esto significa que hay un atraso importante

en materia de equidad demográfica en el país. Por tanto, de no satisfacerse el deseo creciente de las parejas de no tener más hijos de los que actualmente tienen, se intensificaría la heterogeneidad social existente, dificultándose los esfuerzos por cortar el proceso de transmisión intergeneracional de la pobreza.

Esta inequidad en el descenso de la fecundidad se puede comprobar al constatar que si bien entre 1981 y 1993 el tamaño promedio de los hogares en el Perú ha descendido, se observa todavía un mayor tamaño de los hogares en la medida que el nivel de pobreza es más alto. En 1993, mientras los hogares con NBS cuentan en promedio con 4.3 personas, los hogares en pobreza o con NBI lo hacen con 4.8 personas, en tanto que los hogares en miseria tienen 5.6 personas en promedio. Esta estructura se manifiesta -aunque con niveles menores por el descenso ya mencionado de las tasas de fecundidad a nivel nacional- igual a lo observado con datos del censo de 1981, donde el tamaño promedio del hogar para estos mismos grupos fue de 4.5, 5.4 y 5.9 personas, respectivamente.

Asimismo, además de las dificultades que tienen los pobres para insertarse adecuadamente en el mercado laboral, las posibilidades de salir de esta situación y aumentar sostenidamente su capacidad para satisfacer sus necesidades básicas se ven limitadas, y en algunos casos reducidas, cuando se consideran las tasas de dependencia por persona ocupada. En este sentido, la dependencia económica de los hogares también aumenta con la pobreza -según lo observado al año censal de 1993- de 1.9 personas por persona ocupada en la población con NBS, a 2.7 en el grupo de pobreza o con NBI, y a 3.1 cuando se trata de la población en el rango de miseria. Estos mismos grupos mostraron tasas en 1981 que ascendieron a 3.6 personas por persona ocupada para la población con NBS, 5.1 para el grupo con NBI, y 5.9 para los hogares en miseria (Antezana, 1993).

Como ocurre en varios países de la región, entonces, el descenso de la fecundidad no se presenta igualmente intenso en todos los grupos sociales. Las mujeres de los estratos pobres y en miseria aún tienen un mayor promedio de hijos, sobre todo las que residen en áreas rurales propias de grupos campesinos y minorías étnicas, a los cuales no llegan los frutos del progreso. La accesibilidad a los servicios de planificación familiar para estas mujeres es casi un imposible a pesar del reiterado deseo de tener una fecundidad mucho menor de la que tienen. La inequidad social también se da en el acceso a estos servicios.

3. Mortalidad y pobreza

También constituye un rezago importante - y sobre todo preocupante - en materia de equidad, la elevada mortalidad y las grandes diferencias que aún existen en los niveles de mortalidad.

Son los mismos grupos sociales con patrones reproductivos de alta fecundidad los que se ven expuestos a una menor probabilidad de supervivencia, lo cual es evidentemente un fenómeno que forma parte de la pobreza.

Al igual que con la fecundidad, los niveles estimados de mortalidad infantil en el Perú muestran diferencias significativas. Para el total del país, la tasa de mortalidad infantil descendió de 92.1 defunciones de menores de un año por cada 1 000 nacidos vivos en 1981, a 58.3 por mil en el año 1993. Este último valor, si bien es el nivel histórico más bajo, resulta relativamente alto para la región de América Latina y refleja, además de la influencia de elementos estrictamente biológicos, las condiciones de vida de la población, principalmente en lo que atañe a la alimentación y nutrición, agua potable y saneamiento básico, educación, vivienda, asistencia médica, y otros bienes y servicios que se obtienen con adecuados empleos e ingresos. Además, diversos estudios han demostrado la importancia de otros factores, como son las

normas, valores y costumbres de la sociedad respecto a los hábitos higiénicos y a la preparación de alimentos, así como la capacidad de los miembros del hogar para adaptarse al medio exterior.

La evidencia de las desigualdades entre los grupos no pobres y pobres y el diferencial urbano/rural de la mortalidad infantil en el Perú, se pueden observar en el cuadro 3, donde las tasas obtenidas en 1993 para los grupos con NBS, NBI y en condición de miseria ascienden a 36.7, 66.5 y 68.9 por mil, respectivamente. Estos valores actuales son bastante inferiores a los estimados con los datos censales de 1981, que alcanzaron a 73.9, 101.6 y 107.4 por mil, respectivamente (PNUD/INP, 1990).

Esta relación directa que se observa entre mortalidad infantil y pobreza se presenta también claramente en el ámbito urbano del país. En 1993, mientras la población con NBS llegó a una tasa de mortalidad infantil de 28 por mil, los grupos con NBI y en miseria alcanzaron a 46.9 y 50.9 por mil, respectivamente.

Los niveles de mortalidad infantil obtenidos en 1993, aunque aún son altos en el contexto de América Latina, son menores a los registrados en base a la información del censo de 1981. En este año, en las áreas urbanas la tasa fue de 67.2 por mil para los grupos de NBS, de 82.7 para los de NBI y de 91.8 para la población en miseria. En el ámbito rural, estos valores fueron de 108.7, 116.6 y 113.3 por mil, respectivamente.

Son justamente estos grupos en situación de pobreza los que presentan más altos niveles de mortalidad infantil, y los que mantienen mayores carencias en educación, saneamiento básico y en adecuada incorporación al mercado laboral. Así se tiene que, al igual que en 1981, hacia 1993 la tasa de analfabetismo de la población nacional es cuatro veces menor en las personas con NBS que la correspondiente

a aquellas con NBI, e inferior en cinco veces a la estimada para la población en miseria (5.2%, 20.5% y 25%, respectivamente). Asimismo, en términos globales, el promedio nacional urbano es significativamente menor que el rural (las tasas de analfabetismo aquí son de 6.8% y 30%, respectivamente).

Por otro lado, las condiciones de vivienda y saneamiento básico, que están fuertemente vinculadas a la mortalidad infantil, se constituyen en las más frecuentes de las necesidades básicas insatisfechas a nivel nacional. De acuerdo a cifras provenientes del censo de 1993, el 22% de la población rural vive en viviendas de material inadecuado, en tanto que el 10.3% de los pobladores urbanos lo hacen en este tipo de vivienda; el hacinamiento crítico (más de 3 personas por cuarto) afecta al 40.4% de la población rural del país y al 18.4% de la contraparte urbana, mientras que la falta de servicios de desagüe de cualquier tipo caracteriza al 75.3% de la población rural y al 19.8% de la correspondiente al ámbito urbano.

Las desigualdades entre los grupos no pobres y pobres en materia de mortalidad infantil pueden ser explicadas, además, por el nivel de participación de las personas en las actividades productivas del país. Según la información del censo de 1993, la tasa global de participación de la población no pobre o con NBS es de 42.2%, pero desciende a 35.8% en la población con NBI, y a 32.7% si se trata de las personas en situación de miseria.

Si bien esta misma estructura de la participación en las actividades económicas se repite en las áreas urbana y rural, donde se presentan desigualdades mayores es al comparar la participación de los hombres y mujeres en el mercado laboral. En términos generales, no sólo la participación femenina es mucho menor sino que, a medida que la pobreza aumenta, la participación de la mujer en el mercado laboral es aún menor, llegando a ser casi la tercera parte de la participación

masculina (de 53.7% para los hombres y 18.1% para las mujeres, en el caso de los grupos con NBI, y de 50.4% en los hombres y 15.1% en las mujeres, en los grupos en situación de miseria).

No obstante que las cifras censales muchas veces no registran adecuadamente la participación decisiva de las mujeres en la actividad agropecuaria y que a nivel urbano la organización social y familiar condiciona y retiene a la mujer en el hogar, es posible afirmar que su participación en la actividad laboral es mayor que la observada a comienzo de la década anterior. En efecto, en 1993 la tasa global de participación femenina para el grupo con NBS es de 29.6%, con NBI de 18.1%, y en miseria 15.1%, niveles superiores a los registrados en 1981 que ascienden a 22.8%, 13.6% y 11.7%, respectivamente.

A pesar de que en el período intercensal la mortalidad infantil ha disminuido notablemente, resulta clara la relación directa que habría entre mortalidad infantil y pobreza, y la influencia que pueden tener algunos elementos condicionantes como la educación, servicios básicos y de salud, que se logran con empleos e ingresos adecuados.

4. Dinámica demográfica y pobreza

En la CIPD de El Cairo 1994, fue un criterio de consenso que la evolución de la pobreza no está determinada exclusivamente por factores demográficos diferenciales, sino también de manera importante por otros factores socioeconómicos, como consecuencia de los efectos derivados de la crisis.

También conviene tener presente lo que se anota en el documento de CEPAL/CELADE, 1993, respecto a que la dinámica demográfica tiene un papel significativo en la reproducción de la pobreza desde dos puntos de vista: «en forma directa por la alta tasa de fecundidad y crecimiento de la población pobre, e indirectamente, porque estos hechos favorecen

la permanencia de los hijos en condiciones de vida similares a las de sus padres, por la transmisión intergeneracional de la pobreza».

En este sentido, también conviene recordar que el mayor crecimiento demográfico de la población pobre aumenta la incidencia de la pobreza y la miseria entre los niños y los jóvenes, pues estos grupos tienen una alta relación de dependencia, como ya se anotó.

Finalmente, tal como recomienda el documento de CEPAL/CELADE (1993), en países como el Perú que se encuentran en plena transición demográfica, las políticas prioritarias deben enfatizar la inversión en recursos humanos mediante el mejoramiento de la calidad de los servicios sociales, de salud preventiva y curativa; la adecuación de la educación y la capacitación a las exigencias de la competitividad, y el incremento del ahorro interno.

Bibliografía

- Antezana, J.(1995), *Dimensiones y características de la pobreza en el Perú. 1993*, Instituto Nacional de Estadística e Informática/Fondo de Población de Naciones Unidas (INEI/FNUAP), Lima.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía (CEPAL/CELADE)(1993), *Población, equidad y transformación productiva*, Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática/Fondo de Población de Naciones Unidas (INEI/FNUAP)(1994), *Perú: Mapa de necesidades básicas insatisfechas de los hogares a nivel distrital*, Lima.
- Naciones Unidas (1994), *Programa de acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo*, El Cairo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Instituto Nacional de Planificación (PNUD/INP)(1990), *La pobreza en el Perú. Diagnóstico y propuestas de políticas*. Proyecto regional para la superación de la pobreza, Grupo Nacional del Perú.

Cuadro 1

PERU: POBLACION CON NECESIDADES BASICAS SATISFECHAS,
INSATISFECHAS Y EN MISERIA, SEGÚN AREAS URBANAS Y RURAL, 1993

Total y Area de residencia	Población						
	Total	Con NBS		Con NBI		En miseria	
		Número	Por cien	Número	Por cien	Número	Por cien
Total país	21 801 654	9 427 332	43,2	12 374 322	56,8	6 178 352	28,3
Urbana	15 242 089	8 776 661	57,6	6 465 428	42,4	2 447 979	16,1
Rural	6 559 565	650 671	9,9	5 908 894	90,1	3 730 373	56,9

Fuente: INEI, Mapa de necesidades básicas insatisfechas de los hogares a nivel distrital, 1993. Elaboración propia.

Cuadro 2

PERU: TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD DE LA POBLACION
CON NECESIDADES BASICAS SATISFECHAS,
INSATISFECHAS Y EN MISERIA, SEGÚN AREAS, 1981-1993

Total país y área de residencia	Total global de fecundidad	
	1981	1993
Total país	5,1	3,4
Con NBS	3,8	2,2
Con NBI	7,4	4,6
En miseria	11,1	5,5
Urbana	4,2	2,8
Con NBS	3	2,2
Con NBI	6,9	3,8
En miseria	12,4	4,7
Rural	7,2	5,4
Con NBS	4,6	3,8
Con NBI	7,9	5,6
En miseria	10,5	6,2

Fuente: Antesana, J., (1993), Dimensiones y características de la pobreza en el Perú, Lima.

Cuadro 3

PERU: TASA DE MORTALIDAD INFANTIL DE LA POBLACION
CON NECESIDADES BASICAS SATISFECHAS,
INSATISFECHAS Y EN MISERIA,
SEGÚN AREAS, 1981-1993

Total país y área de residencia	Tasa de mortalidad infantil	
	1981	1993
Total país	92,1	58,3
Con NBS	73,9	36,7
Con NBI	101,6	66,5
En miseria	107,4	68,9
Urbana	74,7	39,9
Con NBS	67,2	28,0
Con NBI	82,7	46,9
En miseria	91,8	50,9
Rural	115,6	82,7
Con NBS	108,7	79,0
Con NBI	116,6	83,0
En miseria	113,3	79,7

Fuente: Antesana, J., (1993), Dimensiones y características de la pobreza en el Perú, Lima.

4.3. FECUNDIDAD, ANTICONCEPCION Y POBREZA EN EL PERU¹

Susana Guevara Salas
Consejo Nacional de Población (CONAPO)
Lima, Perú

Existen muchos planteamientos teóricos que han intentado explicar los cambios en la fecundidad y la mortalidad, señalando la existencia de variables contextuales que influyen en esas variables demográficas, como son la educación, la actividad económica (sobre todo de la mujer), la residencia urbana o rural, entre otras. Además se reconoce la existencia de otras variables, conocidas como «intermedias o próximas», que actúan directamente en la fecundidad y la mortalidad, especialmente infantil. Algunas de ellas son la nupcialidad, el uso o no uso de métodos anticonceptivos, la edad de la madre, el período intergenésico, el número de hijos por mujer, la lactancia y el aborto.

El estudio del comportamiento reproductivo utilizando las variables contextuales y próximas, ha permitido tener una explicación aproximada de los cambios demográficos ocurridos. Además, dichas variables han proporcionado suficiente evidencia empírica respecto al comportamiento reproductivo diferencial e inequitativo de los distintos estratos socio económicos de la población. Como afirma Martínez (1994), «evidencias indirectas, sobre la base de la estratificación de la población de acuerdo a niveles educativos y grupos socio-ocupacionales, sugieren que los miembros de los hogares pobres tienen un alto crecimiento demográfico relativo, asociado con comportamientos de una más temprana nupcialidad y que se expresan en una mayor fecundidad con relación a otros grupos».

Si bien el estudio de las diferenciales de la fecundidad y la mortalidad infantil ha aproximado al conocimiento del comportamiento reproductivo en situaciones de pobreza, son pocos los casos en los que se han relacionado directamente los niveles de pobreza

con las variables demográficas, por cuanto las fuentes de datos para la medición de la pobreza (las más comunes son las referentes a ingresos), no contemplan datos demográficos.

Por otro lado, a pesar de haber múltiples teorías explicativas respecto a la pobreza, no ocurre lo mismo cuando se trata de su interrelación con el comportamiento demográfico o reproductivo. Esta es una discusión no resuelta y que sobre todo se torna difícil cuando se intenta determinar si existe una relación de causalidad entre ellas, o si unas influyen en el comportamiento de las otras (Martínez, 1994).

Es importante tomar en cuenta a la familia como unidad de análisis en la pobreza y su relación con el comportamiento reproductivo, porque tal como menciona Fishlow², «las familias aunque constituyen un importante mecanismo para la redistribución del ingreso en un momento en el tiempo son también una importante fuente para transmitir la desigualdad en el futuro. En la medida en que la probabilidad de que un niño genere altos ingresos cuando llegue a la edad de trabajar se vea influida por el ingreso de los padres, la igualdad de oportunidades no prevalecerá y la desigualdad volverá a persistir».

En el presente documento se propone avanzar en el conocimiento de la fecundidad según grados de pobreza en el Perú, y de la variable próxima más importante en la

¹ Trabajo realizado en el marco del Programa Regional para la Incorporación del Análisis Demográfico en los Proyectos de Inversión y para la Capacitación en el Uso de la Información Demográfica en la Planificación, Preparación y Evaluación de Proyectos (ATN/TF-4098-RG), Convenio BID/CELADE.

² Fishlow, "Brazilian Size Distribution of Income", en *The American Economic Review*, citado por Uthoff, A, (1989).

determinación de sus niveles, la anticoncepción. La primera parte está dedicada a presentar como marco de referencia la situación de pobreza en el país, a través de distintos enfoques y fuentes.

Luego, se presentan los niveles de fecundidad de la población pobre, en condición de miseria y no pobre, tomando en consideración la metodología de necesidades básicas insatisfechas, a partir de la Encuesta nacional demográfica y de salud familiar (ENDES) de 1991-1992 (INEI/PRISMA/MACRO, 1992).

La pobreza en el Perú

La pobreza es el fenómeno que mejor expresa los problemas vinculados con el nivel y calidad de vida de la población. Se define la pobreza como la situación en la cual las personas o las familias no pueden satisfacer sus necesidades básicas, limitando con ello su

participación en la vida social. Este fenómeno con base económica tiene repercusiones en todas las dimensiones de la vida de las personas: en el plano de la educación, de la salud, familiar, social y psicológico, limitando el desarrollo integral de las personas.

En América Latina, en los años 60, la pobreza abarcaba a la mitad de la población, esto es a cerca de 110 millones de habitantes. Si bien en términos porcentuales los niveles de pobreza fueron en lento descenso hasta la década de 1980, no lo fue así en términos absolutos.

La crisis económica de los años 80 incorpora a nuevas capas de población al estado de pobreza e indigencia, incrementando los valores porcentuales. En 1980, el 41% de la población de América Latina eran pobres, y de ellos el 19% vivía en indigencia. En 1990, estas cifras ascienden a 46% y 22%, respectivamente (cuadro 1).

Cuadro 1

AMERICA LATINA: EVOLUCION Y COBERTURA DE LA POBREZA (En porcentaje y millones de personas)

	1960	1970	1980	1986	1990
Pobreza					
Hogares (%)	51,0	40,0	41,5	43,0	46,0
Personas (millones)	110,0	113,0	136,0	170,0	196,0
Indigencia					
Hogares (%)	26,0	19,0	19,0	21,0	22,0
Personas (millones)	56,0	54,0	62,0	81,0	93,0

Fuente: CEPAL/CELADE, 1993

La evolución de la pobreza a nivel regional se caracterizó por pasar de ser un problema netamente rural a ser un problema urbano; sin embargo el nivel de indigencia se incrementó en las áreas rurales.

En el caso del Perú, la tendencia de los niveles de pobreza fue similar a la de América Latina: en 1970, la mitad de la población era pobre; en 1986 este índice se eleva a un 52%,

llegando en los años 90 a 54% (FLACSO, 1993), y en 1994 a 46% (cuadro 2), según lo calculado con la metodología de línea de pobreza.

Hasta los años 80, la pobreza en el Perú era básicamente un problema rural. Pero estos años marcan el inicio en el área urbana de un incremento en los niveles de indigencia, como efecto de las sucesivas crisis económicas

Cuadro 2
EVOLUCION DE LOS HOGARES EN SITUACION DE POBREZA
E INDIGENCIA
(Porcentaje de hogares)

	No Pobres	Pobres	Indigentes
1970			
Total	50	50	25
Area urbana	72	28	8
Area rural	32	68	39
1980			
Total	54	46	21
Area urbana	65	35	12
Area rural	35	65	39
1986			
Total	48	52	25
Area urbana	35	45	16
Area rural	36	64	39
1991 (a)			
Total	46	54	22
Lima metropolitana	51	49	10
Costa urbana	45	55	22
Sierra urbana	53	48	19
Sierra rural	32	68	47
1994			
Total	54	46	18
Lima metropolitana	67	33	4
Costa urbana	56	44	13
Sierra urbana	54	46	15
Sierra rural	34	66	44

(a) Cifras referidas a la cantidad de población. En 1986 el 52% de los hogares pobres contenía el 53% de la población.

Fuente: Las cifras de los años 1970 a 1991 corresponden a: CEPAL (1992), *El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años 90*, (LC/L.716), Santiago de Chile. Los datos correspondientes a 1994 son de: FONCODES (1994), *FONCODES: Nota Mensual N° 10*, Lima, noviembre, y Flores, R. (1995), *Aspectos metodológicos para la determinación de las líneas de pobreza*, FONCODES, Lima.

experimentadas. Consecuencia de ellas es el deterioro de los ingresos, el aumento del desempleo -especialmente de varones en edades jóvenes-, y un creciente subempleo, realizando las personas, particularmente las mujeres, actividades en el sector informal. Todo ello conlleva el deterioro de los niveles de vida.

Los niveles de indigencia, no sufrieron mayores modificaciones, entre 1970 y 1994, encontrándose alrededor de una quinta parte de los hogares en esta situación, y ubicados principalmente en áreas rurales.

El programa de ajuste y apertura al sistema financiero internacional iniciado en 1990 tuvo rápidos resultados en los indicadores macroeconómicos, pero hubo una reducción del gasto social en educación, salud, vivienda, etc., lo cual significó desatender en estas áreas,

a una gran parte de la población que ya estaba empobrecida, o que recientemente había caído en esta situación.

Se calcula que el 54% de la población se encontraba en 1991 por debajo de la línea de pobreza, y un 22% sólo llegaba a cubrir una canasta básica de alimentos. Estimaciones hechas para 1994 señalan una mejoría en los niveles de pobreza de la población, habiendo disminuido en ocho puntos (46%) entre 1991 y 1994, y en cuatro puntos el porcentaje de población en indigencia.

Las diferencias de los niveles de vida de las diversas regiones han continuado; la incidencia de la pobreza en la Sierra, sobre todo en la Sierra rural, aún es considerable.

Magnitud de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas

Otro método de estimación de la pobreza es el índice de las necesidades básicas insatisfechas (NBI)³, el que se construye en base a indicadores de vivienda, servicios básicos de la vivienda, educación, hacinamiento crítico, y dependencia económica, considerándose que un hogar que no logra atender el total de las necesidades seleccionadas se ubica en la categoría de NBI.

De acuerdo a esta metodología, se estima que en 1981 (PNUD/INP, 1990) el 54% de la población total era pobre y el 27% estaba en el nivel de miseria. La población más afectada era la rural, por su carencia de servicios básicos, elevadas tasas de analfabetismo y mortalidad infantil. La pobreza urbana se caracterizaba por el hacinamiento crítico y el desempleo.

La estimación del INEI (1994) para 1993 indica que el 53.9% del total de hogares presentan al menos una necesidad básica insatisfecha, ubicándose el 23.3% en situación de miseria.

Si bien para ambos años se emplea la misma metodología, la selección de indicadores referentes a condición de la vivienda, existencia de servicios básicos, hacinamiento, escolaridad y dependencia económica, no sigue los mismos criterios, por lo que los resultados no son estrictamente comparables. En este sentido, sólo podríamos afirmar que aún existe una fuerte presencia de hogares -más de la mitad- que no satisfacen al menos una necesidad básica.

Aplicando la metodología mencionada a la Encuesta demográfica y de salud familiar 1991-1992 (INEI/PRISMA/MACRO, 1992) se construyó el indicador de NBI diferenciando los indicadores de servicios básicos para las áreas urbanas y rurales, como sigue:

- Hogares en viviendas inadecuadas (piso de tierra);

- Hogares en viviendas sin servicios básicos (se considera a los hogares cuyas viviendas carecen de varios servicios en forma simultánea. Para el área urbana se incluyen los hogares con viviendas que se abastecen de agua de manantial, río, acequia, agua de lluvia, carro tanque u otra fuente; sin servicio higiénico a los hogares que tienen letrina, carecen de servicios y otros no especificados y, además, se incluyen a los hogares sin electricidad. En el área rural se consideró a los hogares que se abastecen de agua de lluvia, camión y otra fuente y a los hogares sin ningún servicio higiénico);
- Hogares con hacinamiento (se incluyen todos los hogares que presentan más de tres personas por habitación);
- Hogares con niños en edad escolar (6 a 12 años) que no asisten a la escuela, y
- Hogares con alta dependencia económica (se considera a los hogares que tienen más de tres personas por miembro ocupado y en que además el jefe del hogar tiene educación primaria incompleta).

El indicador sintético de NBI se elaboró combinando los indicadores mencionados, clasificándose los hogares de la siguiente manera: hogares no pobres (no presentan ninguno de los indicadores); hogares pobres (presentan al menos alguno de los indicadores), y hogares en miseria (presentan dos o más de los indicadores seleccionados).

A través del indicador de NBI, para 1991-1992 se estimó que el 52.6% de los hogares peruanos tienen por lo menos una necesidad básica insatisfecha, involucrando al 56.3% de la población total (cuadro 3).

Una estimación realizada anteriormente utilizando los mismos indicadores para las áreas

³ Existen tres métodos conocidos para estimar la pobreza: líneas de pobreza, necesidades básicas insatisfechas y el método integrado. Para una mayor explicación de los mismos se puede ver Kazzman, R. (1989).

Cuadro 3
PERU: HOGARES Y POBLACION SEGÚN NIVEL DE POBREZA
1991-1993
(En porcentaje)

	TOTAL	No pobres	Pobres	En miseria
Area urbana				
Hogares	100,0	60,7	26,9	12,4
Población	100,0	55,8	28,8	15,4
Area rural				
Hogares	100,0	14,1	45,2	40,7
Población	100,0	12,2	38,4	49,4
Total				
Hogares	100,0	47,4	32,1	20,5
Población	100,0	43,7	31,4	24,9

Fuente: INEI/PRISMA/MACRO, 1992

urbana y rural, arrojó un porcentaje mayor de hogares con necesidades básicas insatisfechas: 54.5%, elevándose el porcentaje en el área rural, puesto que el cálculo anterior estimaba un mayor porcentaje de hogares en pobreza (92.7%). El propósito de utilizar indicadores diferenciados para las áreas urbanas y rurales fue el de realizar una mejor estimación de los niveles de pobreza. Este ejercicio nos permite afirmar que un mejoramiento mínimo en los servicios básicos contribuiría de manera significativa al mejoramiento de los niveles de vida de la población.

Como se mencionó anteriormente, la pobreza se hizo intensiva en el área urbana, en comparación con los años anteriores, llegando a involucrar al 39% de los hogares. Sin embargo, en el Perú la pobreza rural sigue

teniendo el mayor peso, alcanzando al 85.9% de los hogares, lo que es, sin duda, una cifra alarmante. A nivel nacional, del total de pobres, el 32.1% de los hogares tienen por lo menos una NBI, esto es, son hogares en situación de pobreza. Pero, cuando las necesidades básicas insatisfechas son más de una, la quinta parte de los hogares peruanos se encuentran en este caso, es decir en el nivel de miseria, cifra que se duplica en el área rural, lo cual representa cerca de la mitad de la población.

Al observar los indicadores seleccionados (cuadro 4), se encuentra que el mayor grado de insatisfacción de necesidades consideradas se presenta en los hogares rurales, los que en mayor proporción registran viviendas inadecuadas, carencia de servicios y hacinamiento crítico.

Cuadro 4
PERU: HOGARES POR INDICADORES DE NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS: 1991-1992
(En porcentaje)

Indicadores	TOTAL	Area urbana	Area rural
Viviendas inadecuadas	36,6	21,3	74,9
Viviendas sin servicios	2,7	1,5	6,2
Hacinamiento crítico	29,7	24,5	42,8
Inasistencia escolar	6,0	4,4	10,0
Alta dependencia económica	6,0	4,0	11,0

Fuente: INEI / PRISMA / MACRO, 1992

Es indudable que las características físicas de la vivienda repercuten en los niveles de salud de la población, sobre todo en los niños pequeños, puesto que determinan condiciones mínimas de salubridad. De la misma manera, contar con los servicios básicos, sobre todo de agua y desagüe, garantiza la disminución de factores contaminantes y la transmisión de enfermedades parasitarias. Hay que destacar que numerosos estudios relacionan el descenso de la mortalidad con la mejoría en las condiciones de salubridad.

A nivel nacional existe un déficit respecto a la dotación de servicios básicos, tales como agua, desagüe y luz eléctrica. Pero también aquí se constata en el área rural un gran desequilibrio, cuando se observa que las cifras referentes a viviendas sin servicios básicos (luz eléctrica, agua por red pública y desagüe) duplican la situación nacional. Esto reflejaría la desatención de este sector por parte de los programas públicos en cuanto a saneamiento e instalación de luz eléctrica.

El 30% de los hogares peruanos se encuentra en una situación de hacinamiento crítico, es decir, cuando en una vivienda habitan más de tres personas por habitación. Esta proporción se eleva en el caso del área rural, lo que respondería al tamaño y tipo de familia, así como a sus patrones culturales, porque frecuentemente en las áreas rurales la familia es extensa o compuesta, y las viviendas no tienen la misma configuración de las viviendas urbanas.

Por otro lado, el déficit de viviendas en el Perú puede estar ocasionando el problema del hacinamiento crítico, pues la falta de políticas que favorezcan la construcción de viviendas ha impedido el acceso a ellas a una gran mayoría de la población, ocasionando la invasión de tierras alrededor de las ciudades como una forma de solucionar el problema habitacional.

En el caso de la asistencia escolar, este indicador refleja el porcentaje de niños en edad escolar que no asisten a la escuela, lo que desde

ya limitará sus oportunidades futuras de desarrollo personal e inserción laboral. Las cifras presentan una mayoritaria asistencia escolar, pero éstas no reflejan la calidad en la enseñanza impartida por las escuelas, ni las profundas diferencias entre la educación impartida en escuelas públicas y privadas.

La dependencia económica es un indicador indirecto de los ingresos; combina la ocupación con la escolaridad del jefe del hogar. Se esperaría una mayor dependencia económica, como consecuencia del mayor empobrecimiento de la población, pero esta misma situación llevó a los hogares, sobre todo a los más pobres, a desarrollar algunas estrategias de supervivencia como la incorporación de mujeres y niños a la actividad económica, lo que puede estar distorsionando este indicador.

Fecundidad, anticoncepción y pobreza

Considerando lo mencionado en la introducción, se propone examinar el comportamiento demográfico de la población, sobre todo en cuanto a la fecundidad y la anticoncepción, diferenciado por niveles de pobreza. De acuerdo a las teorías existentes, es de esperar que en los estratos de mayor pobreza la fecundidad sea más elevada y la anticoncepción menor. Sin embargo, será de mucho interés determinar los grados de diferencia y el conocimiento y uso de anticonceptivos según métodos, a efectos de diseñar programas destinados a satisfacer las necesidades en el campo de la planificación familiar.

La fecundidad según niveles de pobreza

La fecundidad es una de las variables más importantes en el crecimiento de la población peruana. Si bien su tendencia ha sido descendente desde fines de los años 60, este proceso no se dio en forma pareja en las áreas urbanas y rurales ni por estratos socio económicos.

A nivel nacional se observa una tasa global de fecundidad (TGF) de 3.5 hijos por mujer, existiendo una diferencia notable con el área rural, pues aquí la TGF se eleva a 6.2 hijos por mujer, mientras que en el área urbana es de 2.8.

Los niveles actuales muestran un descenso con respecto al pasado, pero en forma más significativa en las mujeres de estratos socioeconómicos más bajos. Diez años antes la TGF a nivel nacional era de 5.2 hijos por mujer; es decir, hubo una disminución de 1.7 hijos. En el caso del área urbana el descenso fue similar en magnitud que el registrado a nivel nacional, habiendo disminuido en 1.2 hijos, cosa que no ocurre en el área rural, pues la TGF se mantiene en un nivel similar desde hace diez años.

Sin duda alguna, el proceso de modernización que trajeron aparejado la incorporación de la mujer a la actividad económica, la mayor educación, el retraso de la edad al matrimonio, el mayor uso de métodos anticonceptivos, y el aborto, influyó en las aspiraciones de las parejas respecto al tamaño de la familia, lo que se evidenció en los cambios experimentados en la fecundidad, sobre todo en los sectores más modernos.

El área rural presenta un atraso en todos los aspectos (económico, infraestructura, educación, información, cultura y otros) por lo que hay aquí un mayor número de hogares pobres. Estos factores estructurales estarían influyendo en el comportamiento reproductivo de las personas, pues es en esta área donde se detecta un mayor índice de analfabetismo, sobre todo en las mujeres, y una nupcialidad temprana, factores que se vinculan con el mayor número de hijos. Además, tal como se verá, hay un menor uso de métodos anticonceptivos.

La fecundidad observada según los niveles de pobreza presenta diferencias importantes,

encontrándose que las TGF aumentan a medida que la afectación de la pobreza es mayor. No es propósito de este trabajo discutir la dirección de causalidad entre estas dos variables, pero sin duda, hay una interacción entre ambas y lo importante es establecer vinculaciones con las condiciones de vida de la población.

La presencia de un mayor número de hijos facilita la transmisión intergeneracional de la pobreza. Por otro lado, la pobreza influye en una mayor fecundidad porque es en los hogares pobres donde menores oportunidades existen de educación e información, especialmente sobre métodos anticonceptivos, como veremos más adelante.

Reiterando lo dicho anteriormente, la fecundidad ha mantenido su tendencia descendente en todos los estratos socioeconómicos pero en forma diferenciada, observándose una mayor disminución en los estratos más pobres. Así tenemos que desde 1981 la TGF de la población no pobre descendió en 1.8 hijos, mientras la población pobre disminuyó en 3.5 y la población en miseria en 4.2 hijos⁴.

Que el descenso de la fecundidad sea mayor en los estratos de mayor pobreza, estaría evidenciando que la población no pobre tenía desde hace años una mayor capacidad de control de la fecundidad, puesto que su tasa de fecundidad ya era baja. Este grupo habría iniciado más tempranamente el control de la fecundidad. El caso contrario ocurre en los grupos más empobrecidos, donde la disminución del número de hijos ha sido mayor porque su fecundidad en el pasado también era alta. El impacto de los programas de planificación familiar, habría tenido mayor fuerza en estos grupos.

Las altas tasas de fecundidad de los estratos de mayor pobreza no siempre están de acuerdo

⁴ La TGF de los estratos de población no pobre, pobre y en miseria, calculada para el año 1981, fue de 3.8, 7.4 y 11.1 respectivamente (PNUD/INP, 1990).

con el número de hijos deseados. Esto es, si se compara la TGF real con la ideal, se observa una brecha que aumenta a medida que las diferencias sociales y económicas también lo

hacen (cuadro 5). El número ideal de hijos⁵ representaría el nivel de la fecundidad si las mujeres pudiesen hacer prevalecer sus deseos.

Cuadro 5
PERU: FECUNDIDAD Y FECUNDIDAD DESEADA, SEGÚN NIVEL DE POBREZA, 1991-1992

	TOTAL	No pobres	Pobres rural	En miseria
Area urbana				
TGF	2,8	1,8	3,2	6,0
Número ideal de hijos	2,4	2,4	2,4	2,5
Area rural				
TGF	6,2	3,0	5,1	8,2
Número ideal de hijos	2,7	2,5	2,5	2,8
Total				
TGF(1)	3,5	2,0	3,9	6,9
Número ideal de hijos (2)	2,5	2,4	2,4	2,7
(1) - (2)	1,0	0,4	1,5	4,2

Fuente: INEI / PRISMA / MACRO, 1992

De acuerdo con esto, al cotejar las tasas de fecundidad reales con las deseadas encontramos una diferencia promedio de 1 hijo a nivel nacional. Esta diferencia es mayor cuando el grado de pobreza aumenta, encontrándose que en la población en miseria habrían 4.2 hijos «no deseados».

Esta fecundidad no deseada estaría demostrando, en parte, la existencia de una demanda insatisfecha de programas de planificación familiar, particularmente en los sectores más empobrecidos, puesto que los sectores no pobres tendrían una mayor capacidad de controlar su fecundidad y lograr sus preferencias reproductivas. Pero sobre todo los datos expresan que los ideales de fecundidad no son tan diferentes en el Perú, según grupos sociales. Luego, existiría un gran problema de inequidad en el pleno ejercicio de los derechos reproductivos, situación que forma parte del cuadro de pobreza de este país.

Si las mujeres en situación de mayor pobreza pudiesen alcanzar sus ideales reproductivos, las diferencias de fecundidad entre estos grupos y los no pobres serían mínimas.

En cuanto a la estructura de la fecundidad por edades, el comportamiento también se

diferencia según el nivel de pobreza. La fecundidad tiene una cúspide temprana en el caso de las mujeres en miseria, lo que estaría mostrando una fecundidad temprana, sobre todo en la cohorte de 20 a 24 años. Esta misma estructura nos demuestra que la caída de la fecundidad es más acentuada que en los otros dos grupos (cuadro 6).

En el caso de las mujeres pobres y no pobres, la curva de la estructura de la fecundidad es dilatada. Se esperaría que cuando el nivel de la fecundidad es menor, su estructura sería más bien temprana. Una posible explicación es el aumento de la edad de la mujer para su inicio en la reproducción, pero esto requiere de un análisis más profundo y detallado.

La estructura de la fecundidad en el área rural muestra una cúspide más temprana, concentrándose la fecundidad entre las edades de 20 a 24 años. En el área urbana, la fecundidad es mayor entre las edades de 25 a 29 años.

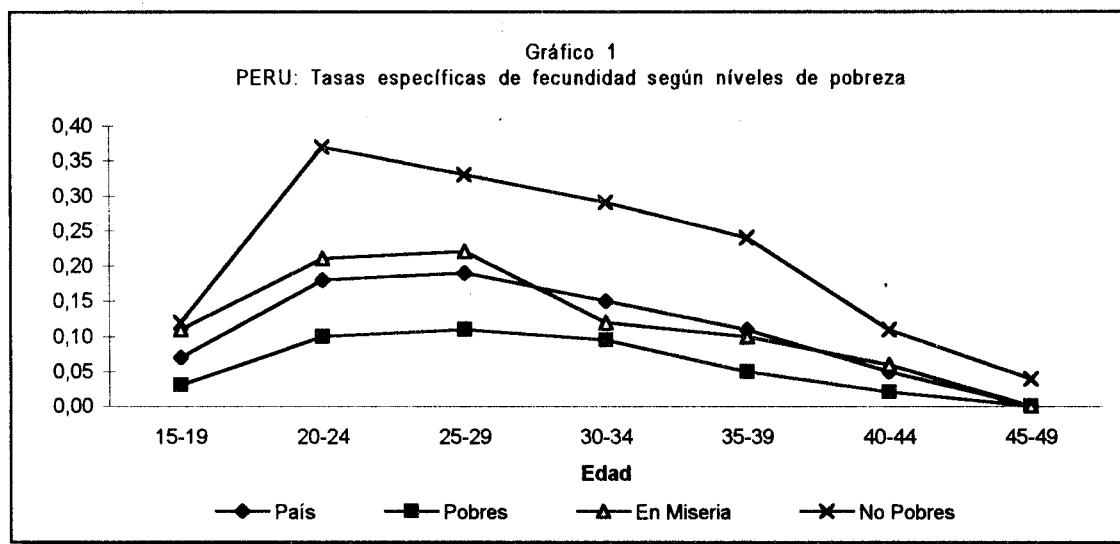
⁵ El número ideal de hijos que se presenta es el promedio de hijos declarados como deseados. Se excluyó a las mujeres cuya respuesta se consignó como "otras respuestas".

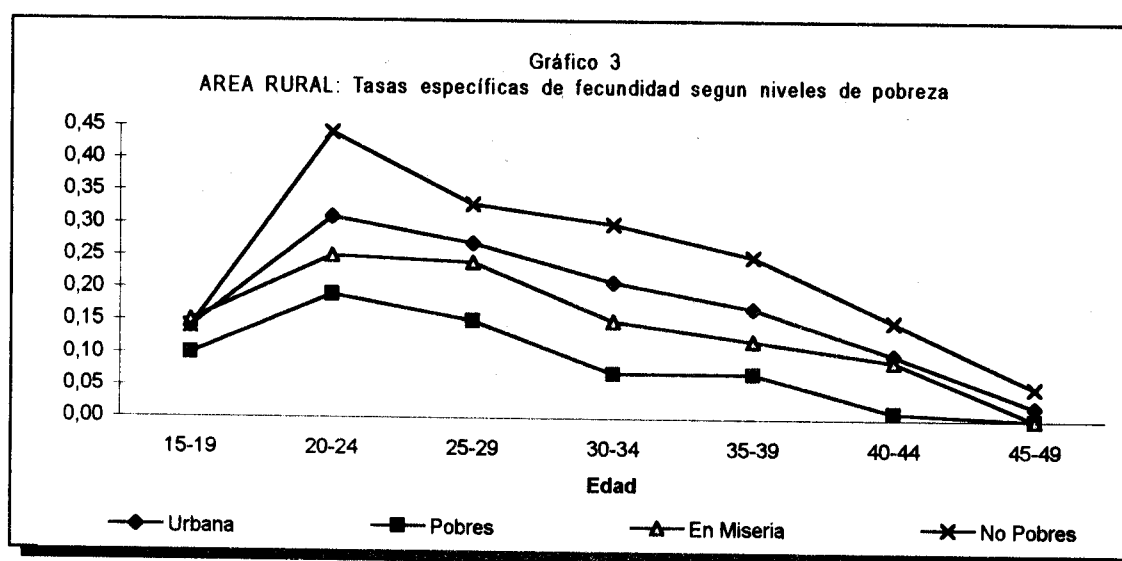
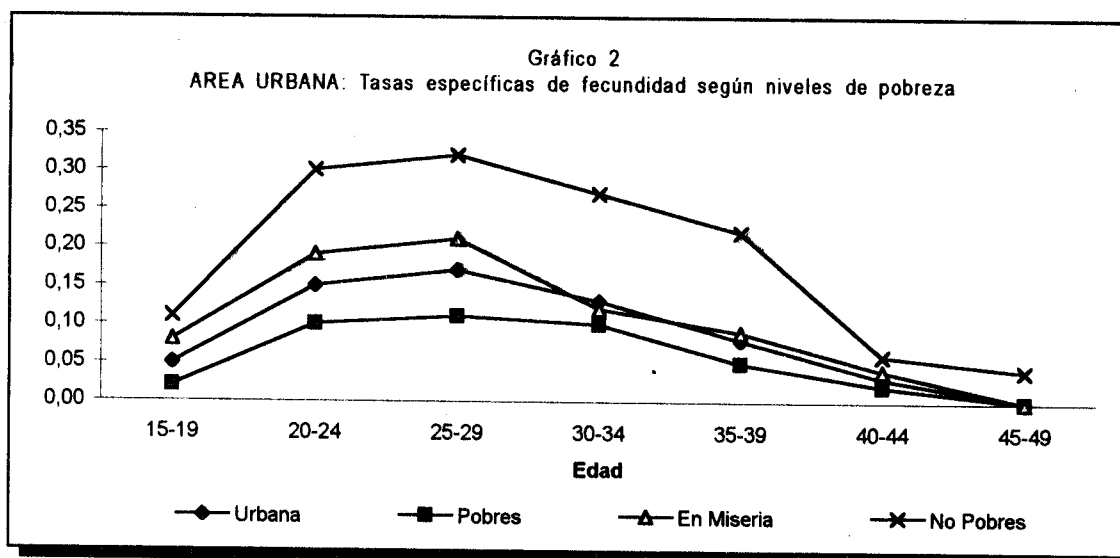
Cuadro 6

PERU: TASAS ESPECÍFICAS DE FECUNDIDAD SEGÚN NIVEL DE POBREZA

Edades	Total	No pobres	Pobres	En miseria
Area urbana				
15-19	0,0538	0,0273	0,0843	0,1130
20-24	0,1511	0,1016	0,1927	0,3031
25-29	0,1736	0,1122	0,2100	0,3294
30-34	0,1329	0,1020	0,1212	0,2791
35-39	0,0874	0,0533	0,0937	0,2241
40-44	0,0347	0,0232	0,0445	0,0607
45-49	0,0065	0,0026	0,0038	0,0425
Area rural				
15-19	0,1497	0,1046	0,1561	0,1465
20-24	0,3197	0,1943	0,2540	0,4410
25-29	0,2746	0,1545	0,2461	0,3361
30-34	0,2112	0,0725	0,1505	0,3088
35-39	0,1727	0,0700	0,1236	0,2519
40-44	0,1096	0,0116	0,0962	0,1585
45-49	0,0222	0,0000	0,0089	0,0546
Total				
15-19	0,0749	0,0327	0,1111	0,1284
20-24	0,1894	0,1072	0,2183	0,3730
25-29	0,1989	0,1139	0,2235	0,3330
30-34	0,1507	0,0965	0,1279	0,2972
35-39	0,1097	0,0534	0,1047	0,2416
40-44	0,0546	0,0227	0,0606	0,1181
45-49	0,0092	0,0074	0,0064	0,0495

Fuente: INEI / PRISMA / MACRO, 1992





Conocimiento y uso de métodos anticonceptivos según niveles de pobreza

La variable próxima que con mayor fuerza explicativa se asocia al descenso de la fecundidad es el uso de métodos anticonceptivos. En el Perú, como en el resto de los países latinoamericanos, esta práctica se fue incrementando a partir de los años 70, cuando programas de planificación familiar privados facilitaron su difusión.

Un estudio realizado para el Perú (Loza y Vallenas, 1992), da cuenta de que «el conocimiento y uso de anticonceptivos se ha incrementado notablemente a partir de la segunda mitad de la década de 1970, con mayor énfasis en el grupo de mujeres más jóvenes». Pero, las diferencias urbano/rural y entre grupos socioeconómicos, también se ponen de manifiesto con respecto al conocimiento y uso de métodos anticonceptivos.

El cuadro 7 nos revela que en general las mujeres peruanas conocen los métodos anticonceptivos en una proporción mayoritaria (Loza y Vallenas, 1992). Sin embargo, este conocimiento se da en forma diversa según se trate de mujeres residentes en el área urbana o rural, y según estrato de pobreza. A nivel nacional el conocimiento que tienen las mujeres en edad fértil respecto a los métodos anticonceptivos se ha incrementado de 88%, en 1986, a 95.7%, en 1991-1992 (Loza y Vallenas, 1992), lo que responde a una mayor difusión de los métodos realizada por los programas de planificación familiar tanto del Estado como del sector privado.

Existe una diferencia sustancial entre las áreas urbanas y rurales respecto a este indicador, variando según el método de que se trate, pero encontrándose que en ambas regiones la píldora, el DIU y el ritmo son los más conocidos (cuadro 7).

Cuadro 7
PERU: PROPORCION DE MUJERES EN EDAD FERTIL, SEGUN CONOCIMIENTO
DE METODOS ANTICONCEPTIVOS POR NIVEL DE PORREZA 1991-1992

Métodos	Total	No pobres	Pobres	En miseria
Area urbana				
Píldora	94,0	95,7	92,7	88,6
DIU	91,0	92,8	89,4	85,7
Inyecciones	81,9	82,4	82,9	77,3
Diafragma	69,5	74,1	65,7	55,6
Condon	87,9	92,3	84,0	75,7
Esterilización mujer	85,5	87,9	83,6	78,0
Esterilización hombre	58,7	66,9	50,3	37,6
Abstinencia	88,3	90,8	87,2	78,9
Retiro	56,3	61,0	52,8	41,5
Otro	21,1	19,9	23,3	22,2
Area rural				
Píldora	69,7	83,5	68,7	66,4
DIU	60,5	77,4	59,9	55,8
Inyecciones	59,4	73,8	58,1	55,9
Diafragma	33,0	55,1	32,3	26,7
Condon	46,6	69,9	45,8	40,0
Esterilización mujer	60,6	77,8	60,8	55,0
Esterilización hombre	23,4	36,4	22,9	19,9
Abstinencia	66,2	78,9	67,5	61,2
Retiro	30,6	45,7	28,5	27,7
Otro	18,5	20,9	19,0	17,4
Total				
Píldora	88,5	94,9	85,4	77,2
DIU	84,1	91,8	80,5	70,5
Inyecciones	76,8	81,8	75,4	66,4
Diafragma	61,3	72,8	55,6	40,9
Condon	78,6	90,8	72,5	57,5
Esterilización mujer	79,9	87,2	76,8	66,3
Esterilización hombre	50,7	64,9	42,0	28,5
Abstinencia	83,3	90,0	81,2	69,9
Retiro	50,5	60,0	45,5	34,5
Otro	20,5	20,0	22,0	19,8

Fuente: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 1991 - 1992

Cabe señalar que el conocimiento de métodos anticonceptivos no es similar entre los grupos sociales, siendo las mujeres en situación de miseria las que poseen un conocimiento menor de cualquier método.

El conocimiento de los métodos anticonceptivos por parte de las mujeres no significa que sean aplicados. La prevalencia actual de los métodos anticonceptivos⁶ se ha incrementado respecto a la encuesta anterior (1986), al aumentar de un 28 a un 35.7% la cantidad de mujeres en edad fértil usuarias de algún método anticonceptivo (Loza y Vallenas, 1992). En el caso de las mujeres unidas, la

tasa de prevalencia se incrementó de 45.8% a 59% en los mismos años mencionados.

Las mujeres que se encuentran usando algún método anticonceptivo, según sea su nivel de pobreza o su residencia urbana o rural, muestran también algunas diferencias (cuadro 8). A nivel nacional, sólo el 59% de las mujeres unidas usan algún método anticonceptivo, observándose que hay una mayor prevalencia de uso en el caso de las mujeres urbanas (66.1%) que en las mujeres rurales (41.1%). Por otro lado, en el mismo cuadro 8 se observa que existe un porcentaje mayor de uso de métodos anticonceptivos en las mujeres no pobres.

Cuadro 8
PERU: MUJERES EN EDAD FÉRTIL UNIDAS, SEGUN USO DE
MÉTODOS ANTICONCEPTIVOS Y SEGUN NIVEL DE POBREZA. 1991-1992

	Total	No pobres	Pobres	En miseria
Area urbana	100,0	100,0	100,0	100,0
Uso	66,1	70,4	64,7	54,4
No uso	33,9	29,6	35,3	45,6
Area rural	100,0	100,0	100,0	100,0
Uso	41,1	57,1	38,3	39,0
No uso	58,9	42,9	61,7	61,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Uso	59,0	69,2	55,9	45,8
No uso	41,0	30,8	44,1	54,2

Fuente: INEI/PRISMA/MACRO. 1992.

También se observa que la prevalencia de métodos anticonceptivos varía de acuerdo a los estratos en estudio. Es así que, a nivel nacional, los estratos de población no pobre tienen una mayor prevalencia de uso de métodos anticonceptivos, sin distinción, por su capacidad de información y acceso a los mismos. Sin embargo, se observa un mayor uso de métodos modernos como el DIU (25.3%), esterilización femenina (16.1%) y la píldora (9.7%). Es importante destacar que aun en este grupo, la abstinencia por el calendario («el ritmo») es el más usado (cuadro 9).

Los pobres representan el segundo grupo que tiene una mayor prevalencia en el uso de métodos anticonceptivos, siendo el método más usado el ritmo, a pesar de que es un método con una alta probabilidad de

falla. Los grupos de mayor pobreza en su mayoría usan este método para el control de los embarazos (35% de las mujeres pobres, y 45% de las mujeres en miseria). Los métodos modernos pierden importancia, pues los métodos tradicionales tienen una mayor presencia.

Según el área de residencia, el uso de métodos anticonceptivos no sólo se diferencia cuantitativamente, sino también en cuanto al tipo de método usado. Es así que en el área urbana hay cierta similitud en los métodos usados en los diferentes niveles de pobreza, encontrándose que en la población en miseria hay un mayor predominio de la esterilización femenina.

⁶ Calculado en base a las mujeres que declararon haber usado un método y no se encontraban embarazadas en el momento de la entrevista.

Cuadro 9

PERU: PROPORCION DE MUJERES EN EDAD FERTIL UNIDAS, SEGUN USO
METODOS ANTICONCEPTIVOS Y SEGUN NIVEL DE POBREZA. 1991-1992

Métodos	Total	No pobres	Pobres	En miseria
Area urbana	100,0	100,0	100,0	100,0
Pildora	9,9	9,6	10,0	10,3
DIU	25,3	25,7	25,8	21,9
Inyecciones	3,2	2,7	3,9	3,7
Diafragma	1,7	1,8	1,7	1,3
condon	5,3	5,6	5,1	4,5
Esterilizacion mujer	14,6	16,2	11,7	14,0
Esterilizacion hombre	0,2	0,3	0,0	0,6
Abstinencia Calendario	31,9	31,7	31,6	33,1
Abst. moco cervical	0,2	0,2	0,1	0,0
Abst. temperatura	0,1	0,2	0,0	0,0
Retiro	5,6	4,4	7,4	7,1
Otro	2,1	1,6	2,6	3,5
Area rural	100,0	100,0	100,0	100,0
Pildora	8,9	11,1	10,5	6,0
DIU	12,1	19,4	13,3	8,4
Inyecciones	3,5	5,2	3,6	2,0
Diafragma	1,6	4,4	0,8	1,1
Condon	3,0	4,5	2,4	2,0
Esterilizacion mujer	8,5	14,7	7,1	7,1
Esterilizacion hombre	0,1	0,6	0,0	0,0
Abstinencia	47,0	30,8	46,2	53,9
Abst. moco cervical	0,1	0,0	0,3	0,0
Abst. temperatura	0,0	0,0	0,0	0,0
Retiro	10,1	7,1	10,6	11,0
Otro	5,1	2,3	5,3	6,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Pildora	9,7	9,7	10,2	8,6
DIU	22,6	25,3	22,9	15,5
inyecciones	3,3	2,9	3,8	3,3
Diafragma	1,7	2,0	1,5	1,2
Ondas	4,8	5,5	4,5	3,7
Esterilizacion mujer	13,4	16,1	10,6	10,0
Esterilizacion hombre	0,2	0,3	0,0	0,3
Abstinencia	34,9	31,6	35,0	43,0
Abst. moco cervical	0,2	0,2	0,2	0,0
Abst. temperatura	0,1	0,2	0,0	0,0
Retiro	6,5	4,6	8,1	8,9
Otro	2,7	1,6	3,3	4,7

Fuente: INEI / PRISMA / MACRO, 1992.

En el área rural las mujeres en mejor situación socioeconómica presentan mayores porcentajes de uso de métodos anticonceptivos modernos. Por otro lado, más de la mitad de las mujeres en situación de mayor pobreza usan

métodos tradicionales, especialmente el ritmo.

Cabe llamar la atención respecto al considerable porcentaje de mujeres de todos los estratos que usan métodos tradicionales,

especialmente el ritmo, lo que haría suponer que el descenso de la fecundidad todavía tomará un largo plazo; no sólo interesa la mayor prevalencia en el uso de métodos, sino también que éstos sean eficaces.

Si al grupo de mujeres usuarias de métodos tradicionales se suman las mujeres que no usan métodos (41%), la proporción de no usuarias se acrecienta, por lo que la fecundidad tardará en disminuir. Respecto a este último grupo, las mujeres declararon como primera causa de no uso de métodos anticonceptivos, los temores a los daños a la salud, lo que estaría evidenciando desinformación respecto a los mismos.

En resumen, las mujeres urbanas y las no pobres son las que presentan bajos niveles de fecundidad, vinculados éstos a una mayor prevalencia de métodos anticonceptivos, sobre todo eficaces. Las mujeres rurales y en pobreza tienen un porcentaje de uso menor, presentando los niveles de fecundidad más elevados. No obstante, este comportamiento no refleja, como se vio anteriormente, el deseo de las mujeres de un menor número de hijos. El acceso a la información y a los servicios de planificación familiar lograrían aproximar la fecundidad deseada con la real, especialmente en las mujeres de los grupos sociales más desfavorecidos.

Con todo, es necesario señalar que la prevalencia actual de los métodos anticonceptivos es baja, sobre todo en lo referente a métodos modernos, situación que no correspondería a un descenso tan pronunciado de los niveles de la fecundidad como el que se observa. El aborto señala variable intermedia que podría estar influyendo en este proceso.

Conclusiones

- Según la información proporcionada por la Encuesta demográfica y de salud 1991-1992 (INEI/PRISMA/MACRO, 1992), la pobreza alcanza al 52.6% de los hogares peruanos. Pero las cifras más alarmantes

están en el área rural, donde el 85.9% de los hogares tienen necesidades básicas insatisfechas. Las causas de la pobreza son múltiples, siendo la pobreza rural de origen estructural, debido a que se relaciona con la organización misma del sistema de producción. La pobreza urbana se incrementó por el deterioro de los salarios y el mayor desempleo, producto de las sucesivas crisis económicas. Es necesario considerar, sin embargo, que las estimaciones para la década de 1990, basadas en la encuesta de niveles de vida, muestran un descenso en los niveles de pobreza, la que según esta fuente sería en la actualidad del 46%.

- Las características demográficas difieren según el nivel de pobreza, asociándose una mayor fecundidad a la población con mayores desventajas socioeconómicas. Mientras que la población no pobre tiene una TGF de 2 hijos por mujer, la población en miseria alcanza los 6.9 hijos por mujer. Si se considera la fecundidad por lugar de residencia y estratos socio-económicos, las mayores diferencias se dan entre la TGF de la población urbana no pobre (1.8 hijos por mujer) y la población rural en miseria (8.2 hijos por mujer).
- La mayor fecundidad en la población pobre no significa que sea concordante con sus deseos reproductivos, encontrándose diferencias entre la fecundidad real y la fecundidad deseada. Esta situación demuestra la existencia de un grupo poblacional con una demanda insatisfecha por programas de planificación familiar.
- Las diferencias en los niveles de fecundidad están fuertemente vinculadas con la prevalencia del uso de métodos anticonceptivos, encontrándose que existe una mayor prevalencia de métodos, sobre todo modernos y eficaces, en los grupos de mayor nivel socioeconómico, posiblemente por las mejores oportunidades de

información y acceso a métodos anticonceptivos; mientras que los grupos más vulnerables tienen una menor prevalencia y de métodos tradicionales.

- Los niveles bajos de la fecundidad no corresponden al porcentaje de mujeres usuarias de métodos anticonceptivos modernos, por lo que se presume que es el

aborto la variable que puede explicar estos bajos niveles.

- Las políticas sociales, especialmente las políticas de población, deben ir orientadas a acortar las diferencias en el comportamiento reproductivo de la población pobre y no pobre, con la finalidad de asegurar el pleno ejercicio de sus derechos reproductivos.

Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1991), *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía (CEPAL/CELADE) (1993), *Población, equidad y transformación productiva*, Santiago de Chile.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (1991), *Programa nacional de población 1991-1995*, Lima.
- Ferrando, D. y C. E. Aramburu (1992), "La transición de la fecundidad en el Perú", en *Notas de Población* N° 56, Santiago de Chile.
- Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) (1994), "FONCODES: Nota mensual N°10", Lima, noviembre.
- Flores, R. (1995), "Aspectos metodológicos para la determinación de las líneas de pobreza", Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), Lima.
- Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI) (1994), *Perú: Censo Nacional de Población 1993*, Lima.
- (1994), *Perú: Necesidades Básicas Insatisfechas de los hogares a nivel distrital*, Resumen Ejecutivo, Lima.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) / Asociación Benéfica PRISMA/Macro International Inc. (1992), *Encuesta demográfica y de salud familiar, 1991-1992*, Lima.
- Jiménez, O. et al. (1994), *La incorporación de las variables de 770 gráficas en las políticas sociales para la superación de la pobreza*, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), Programa global de formación en población y desarrollo, Santiago de Chile.
- Kaztman, R. (1989), "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo", en *Revista de la CEPAL*, N° 37, Santiago de Chile.
- Loza, G. y G. Vallenas (1992), *Uso y demanda de métodos anticonceptivos en el Perú*, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar/Centro Latinoamericano de Demografía (DHS/CELADE), Santiago de Chile.
- Martínez, J. (1994), "Algunas interrelaciones entre la pobreza y la dinámica demográfica" en Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), *Dinámica demográfica de la pobreza*, (LC/DEM/R.206), Santiago de Chile.
- Mundigo, A. (1992), "Los programas de planificación familiar y su función en la transición de la fecundidad en América

Latina", en *Notas de Población*, N° 55, Santiago de Chile.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Instituto Nacional de Planificación (PNUD/INP) (1990), *La Pobreza en el Perú Diagnostico y Propuestas*

de Políticas, Proyecto regional para la superación de la pobreza.

- Uthoff, A. (1989), *Inferrelaciones entre población y desarrollo Bases para una política de población*, Seminario sobre población y desarrollo del Istmo Centroamericano, Nicaragua.

4.4. DINAMICA DEMOGRAFICA DE LA POBREZA EN NICARAGUA¹

Medea Morales
Ministerio de Planificación
Managua, Nicaragua

Introducción

El problema de la pobreza no es un fenómeno novedoso en los países de la región. Sin embargo, ha cobrado relevancia en la coyuntura actual debido a las consecuencias de la crisis económica que afectó al conjunto de países de América Latina en la década de 1980. Esta se manifestó en la desfavorable evolución del empleo, en la reducción de los salarios reales y en la contracción del gasto público destinado al suministro de servicios sociales, entre otros aspectos. Sus repercusiones afectaron severamente las condiciones de vida de la población, especialmente en aquellos hogares donde las carencias de ingresos y la insatisfacción de necesidades básicas ya eran parte de tales condiciones.

Empíricamente se percibe que en muchos países latinoamericanos la pobreza se asocia a una alta mortalidad y elevada fecundidad, con el resultado de unas igualmente altas tasas de crecimiento demográfico. El propósito general de este trabajo es mostrar que en el caso de Nicaragua también existe una vinculación entre pobreza y alto crecimiento demográfico; sin embargo, más allá del problema que pudiera suscitar el ritmo de crecimiento de la población, se parte de la base que esta situación no es más que una expresión de un problema real que es la inequidad. Por consiguiente, resolver los problemas que pudiera acarrear el elevado ritmo de crecimiento de la población requiere lograr primero la equidad. Es en este sentido que adquiere relevancia enfrentar los diversos mecanismos que llevan a la reproducción de la pobreza, con el fin, entre otros, de que los pobres puedan acceder a una adecuada atención de salud y oportunidades de educación

que coadyuven a reducir sus niveles de mortalidad y, si así lo desean, tener acceso a medios para disminuir su fecundidad. Al mismo tiempo, ello les permitiría estar en mejores condiciones para elevar la productividad de su trabajo, lo que contribuiría a romper el círculo intergeneracional de la pobreza.

Como objetivos específicos de la presente investigación se plantea conocer la magnitud y distribución de los hogares y de la población con necesidades básicas insatisfechas en el contexto nicaragüense, como un enfoque de los niveles de pobreza. Por lo tanto, en la determinación de los hogares y de la población en estado de pobreza se ha empleado el método de necesidades básicas insatisfechas, que está basado en la combinación de un conjunto de indicadores socioeconómicos, definidos por una alta dependencia económica relativa, hacinamiento y servicios básicos insuficientes (CEPAL, 1985). La escala de análisis empleada corresponde al nivel nacional y al de áreas urbanas y rurales.

Por otro lado, se pretende mostrar las diferencias demográficas, económicas y sociales existentes entre los hogares y población con necesidades básicas satisfechas (NBS, «no pobres») y los hogares y población con necesidades básicas insatisfechas (NBI, «pobres»), de tal manera que sirvan de «insumos» para la delimitación de poblaciones objetivos de las políticas correspondientes, y permitan mejorar los criterios en la asignación de los limitados recursos con que cuenta el país.

¹ Versión revisada del trabajo de Medea Morales, *Nicaragua: características socio económicas y demográficas según estado de pobreza*, CELADE/FNUAP, 1991.

El estudio está referido al año 1985, y se utilizó como principal fuente de información la Encuesta sociodemográfica nicaragüense de 1985 (ESDENIC 85), la más reciente a nivel nacional. Esta fue llevada a cabo entre julio de 1985 y marzo de 1986 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y para fines de análisis se trabajó con la muestra expandida. La información se procesó utilizando una base de datos creada en el sistema REDATAM (recuperación de datos para áreas pequeñas por microcomputador), programa elaborado por el CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía).

En la primera parte de este trabajo se presenta el marco de referencia empírico y conceptual que sirve a la investigación. Luego, se aborda la magnitud de los hogares y de la población con NBS y NBI, distinguiendo previamente los aspectos metodológicos de su medición. Una tercera sección recoge y analiza las características generales de la población y de los jefes de hogar según estado de pobreza. Posteriormente, se analizan algunas diferencias en el comportamiento demográfico entre hogares con NBS y NBI y, finalmente, se presenta un conjunto de conclusiones.

1. Marco de referencia

Existe una diversidad de enfoques sobre el problema de la pobreza. El vacío de un marco teórico aceptado en forma general dificulta su análisis y hace inevitable caer en algún grado de subjetivismo cuando se pretende definirlo, pues tampoco hay un consenso sobre el concepto mismo de pobreza.

Sin desconocer este inconveniente y teniendo presente que cualquier definición es objetable, se intentará hacer una cuantificación de la población pobre de Nicaragua e identificar algunas características socioeconómicas y demográficas que le son propias, conscientes de que en la medición de la pobreza existen también limitaciones en la disponibilidad de información, que imponen la selección de un método en detrimento de otros de uso habitual para su estimación.

La bibliografía sobre el tema reconoce las dificultades que encierra la medición de la pobreza y su heterogeneidad, pero distingue un margen de relativa aceptación sobre las ventajas de algunos métodos, tales como el de necesidades básicas insatisfechas y el de las líneas de pobreza. Diferente es la situación en cuanto a la definición conceptual de la pobreza. En la última década, el agravamiento de las condiciones de vida de gran parte de la población de los países de América Latina ha obligado a acompañarlo con adjetivos más dramáticos (pobreza crítica o estado de indigencia y miseria), muchos de ellos desenterrados del pasado.

De cualquier manera, el término «pobreza» busca delimitar un sector de personas u hogares desde el punto de vista del observador. En este sentido, el término pobre usualmente no sirve para que *se identifiquen ante sí mismos y ante los demás* quienes así son designados. No es el caso de lo que sucede con las categorías de empresario, obrero o campesino, que están ligadas a un conjunto de rasgos que implican relaciones entre las personas, así como el carácter correspondiente en la autodefinición, que permite actuar frente a tales sectores de población y esperar de ellos un comportamiento determinado.

Para fines de este trabajo se ha decidido hablar de hogares y personas con insatisfacción de necesidades básicas como un acercamiento a la medición de la pobreza, identificando su magnitud y algunas características socioeconómicas y demográficas que le son propias.

Es indiscutible que una definición amplia de la pobreza debería incorporar además de necesidades básicas materiales e ingresos percibidos para su satisfacción, otras necesidades básicas de naturaleza no material como, por ejemplo, la autorrealización personal, la participación en la sociedad, la calidad del medio ambiente, la libertad, los derechos humanos (Ghai y Alftan, 1977). Sin embargo, tanto en la selección de las necesidades básicas no materiales como en la

fijación de criterios mínimos para su determinación, hay un alto grado de subjetividad que dificulta la medición del grado de satisfacción de ellas. En ese sentido, para los propósitos de un estudio empírico, es necesario concentrarse en las necesidades básicas materiales, lo que permitirá clasificar *con un criterio más objetivo* a la población en situación de pobreza (necesidades básicas insatisfechas, NBI) o de no pobreza (necesidades básicas satisfechas, NBS).

La determinación de los hogares y de la población en estado de pobreza se hizo a través de la combinación de un conjunto de indicadores socioeconómicos (alta dependencia económica, hacinamiento y servicios básicos insuficientes) que permitieron la construcción de un indicador sintético de necesidades básicas insatisfechas. Este indicador sintético refleja el porcentaje de hogares que tienen una o más necesidades básicas no resueltas (CEPAL, 1985).

En los países industrializados lo normal es que la incidencia de la pobreza sea de poca monta, cualquiera sea el criterio para su medición, puesto que los beneficios del crecimiento económico se han distribuido en condiciones tales que han abarcado e integrado prácticamente al conjunto de la población. En este contexto, «pobreza» es un fenómeno que corresponde a un sector minoritario, cuya existencia y dinámica no determina la marcha de su sociedad, y cuya erradicación es perfectamente posible sin por ello implicar una transformación social. La situación es radicalmente distinta en países como los latinoamericanos donde en muchos casos la sociedad en su conjunto es pobre y además su pobreza es crónica y creciente. La pobreza en Nicaragua es, precisamente, un fenómeno crónico, producto del escaso desarrollo económico. Además, la situación no corresponde a un sector minoritario sino que, por el contrario, comprende a una proporción muy importante de la población. En estas

circunstancias no es accidental que la categoría «pobreza» adquiriera *una creciente* vigencia.

En la década de 1980, Nicaragua como el resto de los países de Latinoamérica pasó por una crisis económica aguda, cuyos efectos se sumaron a factores específicos como la guerra y el bloqueo económico y financiero internacional de que fue objeto el país a causa de la revolución sandinista. Todo esto trajo como consecuencia un incremento en las tasas de interés, que incidió en un aumento significativo de la deuda externa. Ésta pasó de 1.6 mil millones de dólares en 1979, a 7.6 mil millones de dólares en 1989. Además, se produjo un fuerte deterioro en los términos de intercambio, expresado en una drástica caída de los precios y volúmenes de las exportaciones tradicionales (de 567 millones de dólares en 1979, a 292 millones en 1989), así como un menoscabo generalizado de la capacidad productiva, agravado por la renuencia del sector privado empresarial a asumir riesgos en un contexto revolucionario (Arana, 1990).

El continuo deterioro de las actividades económicas desde el comienzo de los años 80, condujo a que el producto per cápita se redujera de 740 dólares por habitante en 1979, a 487 dólares por habitante en 1989, reflejando inequívocamente la gravedad de la coyuntura histórica por la que atravesó Nicaragua y su consecuencia seguramente más sensible: el empeoramiento de las condiciones de vida de la población nicaragüense.

En el aspecto demográfico, Nicaragua se sitúa en una fase moderada de la transición. Este hecho, que surge mediante la comparación de su situación con la del resto de países latinoamericanos, se refleja en una fecundidad en descenso -si bien todavía alta- y en una mortalidad que evidencia una disminución que, sin embargo, no ha llegado a niveles bajos. Como resultado, en el quinquenio 1985-1990, el país presentaba una tasa media de crecimiento natural anual de 35 por mil, una

de las más altas de América Latina, a pesar de que la fuerte emigración internacional condujo a una marcada atenuación del ritmo de crecimiento total. Cabe señalar que la tasa de fecundidad en ese quinquenio era de 5.6 hijos por mujer, en tanto que la mortalidad infantil era superior a 70 defunciones de menores de un año por cada mil nacimientos, lo que tenía una fuerte incidencia en el hecho de que la esperanza de vida al nacer apenas sobrepasara los 62 años como promedio para ambos sexos (CELADE, 1993). Estas características de la dinámica demográfica tienen como consecuencia la configuración de una estructura por edades de la población *muy juvenil*, donde mucho más del 40% de los nicaragüenses son menores de 15 años. Así mismo, existen altas tasas de crecimiento de los grupos en edades reproductivas y activas, las que son muy superiores al promedio de la población total, y una distribución desigual de su población en el territorio nacional (concentrada en la región del Pacífico), que no permite una mejor utilización de sus recursos naturales.

El perfil demográfico esbozado sintéticamente, permite inferir una fuerte correspondencia con la situación de atraso económico antes descrita. Pero, además, dentro de la población se advierten diferencias en el grado de relación entre el comportamiento demográfico y la situación socioeconómica. En los años 70, algunos estudios indicaron que en Nicaragua el 48% de las mujeres en edad reproductiva vivían con ingresos familiares bajos (menos de 70 dólares mensuales de 1975); de éstas, las residentes en áreas rurales presentaban una fecundidad de casi 8 hijos por mujer, y las residentes en áreas urbanas de algo más de 6 hijos. Otro 33% de las mujeres obtenían ingresos familiares medios (entre 71 y 142 dólares mensuales), de las cuales, las que habitaban en el área rural, presentaban una tasa global de fecundidad de 6.5 hijos por mujer, y las del área urbana de casi 4 hijos por mujer. Sólo el 19% de las mujeres vivían con ingresos superiores a 142

dólares, teniendo una alta fecundidad las mujeres de las áreas rurales, con una tasa de 5.5 hijos por mujer, frente a un valor de 2.6 hijos en el área urbana (SPP, 1989).

Las anteriores consideraciones ponen de relieve la siempre importante tarea de conocer la magnitud de la pobreza en el país, así como las características de la población según su condición de satisfacción de necesidades básicas. La particularidad de este estudio es que se incluyen, además, los aspectos demográficos que forman parte de las condiciones de pobreza en Nicaragua, permitiendo establecer su posible nexo con la reproducción de tales condiciones en el marco de inequidad y atraso que caracteriza al país.

2. Magnitud de la pobreza en Nicaragua

2.1 Aspectos metodológicos generales

En este trabajo, la unidad de análisis para establecer la población pobre es el hogar, teniendo en cuenta que es allí donde se toman por lo general la mayor parte de las decisiones con respecto a la satisfacción de las necesidades básicas. En estas unidades se determina la búsqueda de empleo y de otras fuentes de ingresos, así como la forma de asignar el ingreso percibido. De igual modo, en los hogares se decide finalmente la cantidad de hijos y la producción de bienes y servicios. Además, es donde se transmiten los valores y normas culturales propios de cada grupo social, especialmente lo relacionado con la reproducción de la familia.

Con el fin de identificar adecuadamente a los pobres en cuanto grupo objetivo de las políticas económicas y sociales, es conveniente caracterizarlos demográfica, social y económicamente, distinguiendo las especificidades propias de las áreas urbanas y rurales. Para la caracterización demográfica se estimó la fecundidad y la mortalidad infantil dentro de los hogares pobres y no pobres,

diferenciando por área urbana y rural, a través de los métodos indirectos propuestos por William Brass (Naciones Unidas, 1986) e incorporados en el Paquete de análisis demográfico (PANDEM) de CELADE (1988).

Como se mencionó anteriormente, para determinar la pobreza de los hogares y las personas se utilizó el método de las necesidades básicas insatisfechas. Este método consiste en una combinación de un conjunto de indicadores simples (alta dependencia económica, hacinamiento y servicios básicos insuficientes) que se resumen en un indicador sintético que refleja el porcentaje acumulado de hogares que tienen una o más necesidades básicas no resueltas. Frente a otros métodos, como el de las líneas de pobreza, este indicador tiene la virtud de estar menos afectado por las oscilaciones coyunturales de los ingresos, pues los indicadores que considera son de tipo estructural, aportando mediciones directas sobre ciertas carencias específicas o limitaciones de recursos, al tiempo de señalar puntos críticos en los niveles de vida. Además, toma en cuenta aspectos que en algún grado se vinculan con variables de carácter demográfico tales como la dependencia económica, que está muy influenciada por el nivel de fecundidad. Sin embargo, también debe reconocerse que no permite inferir las repercusiones directas de la crisis económica y sociopolítica, como lo habría hecho el criterio basado en los ingresos de los hogares.

En la construcción del indicador de NBI los parámetros se determinaron de acuerdo a las condiciones mínimas de satisfacción dentro del contexto nicaragüense, y a la disponibilidad de información de la ESDENIC 85. Ellos se definieron de la manera siguiente:

- Alta dependencia: Más de tres personas por cada miembro ocupado y jefe de hogar con educación primaria incompleta (menos de cuatro grados aprobados).

- Hacinamiento: Más de cuatro personas por cuarto (sólo los utilizados como dormitorios).

- Servicios básicos insuficientes: Inexistencia de inodoro o carencia de agua por tubería para el área urbana, y carencia de servicio higiénico (sin inodoro ni letrina) y carencia de agua por tubería o puesto público o carencia de pozo, para el área rural.

2.2 Cuantificación de la pobreza en 1985

Tal como se señaló, es muy probable que la subutilización del potencial productivo, la crisis externa e interna, las limitaciones económicas y financieras, así como la guerra y el bloqueo, hayan deteriorado aún más las condiciones de vida de la población nicaragüense desde fines de los años 70. Si bien esta situación puede no haberse reflejado en toda su magnitud en 1985, la estimación de pobreza según el criterio aquí empleado da una idea de la enorme gravedad del problema.

De acuerdo a los resultados obtenidos en la ESDENIC, en 1985 existían 351 mil hogares y 2.3 millones de personas con NBI. En términos relativos, esto significa que alrededor de dos tercios de los hogares y casi el 70% de la población presentaban algún grado de insatisfacción de sus necesidades básicas (cuadro 1).

La carencia más notoria y que influye con mayor peso en la conformación del indicador sintético de NBI es la que se refiere a servicios básicos insuficientes, que afecta al 61% de los hogares (cuadro 1). Esto podría explicarse por la mantención histórica de una deprimida inversión estatal y privada en la construcción de viviendas, que motivó la toma de terrenos y el levantamiento de viviendas en inadecuadas condiciones (*construcción de letrinas a cargo de los propios usuarios*, por ejemplo). Este hecho afectó a las áreas urbanas, especialmente a Managua. Las viviendas así construidas fueron legalizadas por el Estado, y como solución parcial al problema se les suministró un «puesto público» de agua potable,

el que debido a su ubicación fuera de la vivienda representa un riesgo evidente para la salud.

Los otros indicadores también reflejan niveles elevados, porque afectan a la mitad o algo menos de la población. Así es como el 50% de la población vive en condiciones de hacinamiento, y el 46% presenta alta dependencia económica.

Con relación a la distribución urbano/rural, se observa que en el área rural más del 70% de la población y de los hogares se encuentran con sus necesidades básicas insatisfechas, porcentaje que a nivel urbano es de 65%. Como era de esperarse, en el área rural la situación es más aguda, aunque en las zonas urbanas la incidencia es bastante elevada (cuadro 2). La conclusión, en todo caso, es que la población con NBI se encuentra localizada en proporciones iguales en ambas áreas, lo que se explica por el hecho de que el 53% de la población total reside en áreas urbanas.

Si se analiza cada uno de los indicadores simples se observa que los servicios básicos insuficientes no presentan diferencias importantes entre áreas urbanas y rurales. Posiblemente, esto se debe a la definición utilizada, en vista de que en el área rural fue menos estricto el concepto de insatisfacción. En cambio, en el área urbana se consideró en estado de insatisfacción a todo hogar o persona que residiera en viviendas carentes de agua potable dentro de la vivienda, o carentes de inodoro.

En cuanto a los otros indicadores -alta dependencia económica y hacinamiento- se utilizó la misma definición para las áreas urbana y rural, apreciándose una situación más desfavorable para las zonas rurales (cuadro 2). La mayor proporción de hogares y personas con hacinamiento en estas últimas tendría su explicación en la mayor fecundidad, que se expresa en una más elevada proporción de niños. Otro factor que posiblemente esté incidiendo en la elevación del índice es la propia

característica de las viviendas, que suelen tener un solo ambiente en el que se realizan todas las actividades. Con respecto a la alta dependencia en el área rural, muchos de los miembros del hogar no se declaran como perceptores, especialmente las mujeres, aunque se sabe que apoyan las labores productivas, factor que debe tenerse en cuenta ante una posible sobrestimación de la magnitud de la pobreza, especialmente en esas áreas.

3. Características generales de la población y de los jefes de hogar

3.1 *Composición de la población por sexo y edad*

La históricamente elevada fecundidad ha sido el determinante decisivo en el crecimiento y estructura por edad de la población nicaragüense, aunque la migración internacional ha tenido una influencia apreciable en algunos períodos, especialmente en la década de 1980. Por su parte, a pesar de los efectos del conflicto bélico, la mortalidad no ha desempeñado un papel decisivo en la dinámica demográfica, si bien su disminución ha favorecido el rejuvenecimiento de la población. Pero, en rigor, este fenómeno se ha debido en gran medida a la mantención de elevadas tasas de fecundidad, ya que hasta los años 80 éstas fueron superiores a 6 hijos por mujer. El importante papel desempeñado por la fecundidad en la composición por edades, se refleja nítidamente en la pirámide de población, la cual presenta una base muy ancha (gráfico 1).

La distribución por grupos de edad es un aspecto de gran importancia para la identificación de las demandas de la población. De ello se deduce que en los procesos de formulación y elaboración de políticas, planes y programas destinados a satisfacer de necesidades básicas de la población, debe prestarse especial atención a su evolución. En este sentido, si bien es importante conocer la magnitud y el crecimiento absoluto y relativo

del total de la población -y especialmente de la población con NBI-, es también de gran interés conocer cómo se distribuye y cómo crece a nivel de tramos de edades, puesto que ello da cuenta de necesidades diferenciadas según la ponderación de los distintos tramos de edad.

De acuerdo a los datos de la ESDENIC 85, el 47% de la población se concentra en las edades menores de 15 años, en tanto que los grupos en edades activas y reproductivas (15-64 años) representan el 49%; la fracción restante (4%) corresponde a las personas de 65 años y más (cuadro 3). Esto es lo que define a la población de Nicaragua como eminentemente joven, hecho que se resume en una edad mediana de tan sólo 16 años (cuadro 4).

Al considerar la distinción urbano/rural de la estructura por edad, se observa que la población de las zonas rurales del país es bastante más joven que la de las ciudades. En efecto, en las primeras, los menores de 15 años representan el 52% del total, mientras que en las zonas urbanas el porcentaje es de 43%. Otra diferencia importante es la representación en el tramo de edades de entre 15-64 años: en las zonas rurales el porcentaje sobre la población es de 45%, en tanto que en las zonas urbanas es de casi 53% (cuadro 3).

Por otra parte, un aspecto llamativo de la composición por sexo es el predominio femenino, ya que el índice de masculinidad es de 94 hombres por cada 100 mujeres (cuadro 4). Esta situación, que denota un comportamiento extremo dentro del predominio femenino advertido durante toda la segunda mitad de siglo en el país, pudo haberse acentuado como reflejo de un conjunto de factores, entre los cuales parecieran tener importancia la elevada mortalidad masculina por efectos de la guerra, la emigración mayoritariamente masculina (según los datos de ESDENIC 85; INEC, 1990) y la omisión voluntaria de hombres con el fin

de evadir el servicio militar en una época de agudización de los conflictos internos. El predominio de mujeres es más acentuado en las zonas urbanas, como suele suceder en América Latina.

Ahora bien, el conocimiento de la estructura por edad de la población según estado de pobreza permite especificar las diferencias en las demandas de la población. Tal justificación adquiere plena validez porque las iniciativas destinadas a mejorar las condiciones de vida en la infancia, la niñez y la juventud, deberían estar focalizadas en grupos prioritarios provenientes de hogares con NBI, como se verá a continuación.

En los hogares con NBI, la mitad de la población tiene menos de 15 años; un 46% se ubica en el tramo de 15-64 años, y menos del 4% está constituido por los ancianos o personas de la tercera edad. En contraste, la población con NBS presenta un 41% de menores de 15 años, siendo los grupos de entre 15-64 años los que tienen mayor peso, puesto que comprenden al 55% del total; los ancianos, por su parte, tienen una fracción cercana al 5% (cuadro 3). En consecuencia, la población con NBI es bastante más joven que la población no pobre, lo que se observa nitidamente en los gráficos 2 y 3, y se resume en la edad mediana, que es de 15 años en la primera, frente a 19 años en la segunda (cuadro 4).

Las diferencias según el estado de pobreza son más notorias si se considera la zona de residencia e, incluso, dentro de cada grupo. La población rural con NBI exhibe un 54% de menores de 15 años, en tanto que en los grupos con NBS tal porcentaje es de 45%. A su vez, los pobres rurales presentan una estructura por edad más joven que los de las ciudades; estos últimos registran un porcentaje sólo ligeramente mayor de jóvenes que los grupos con NBS de las áreas rurales, como producto de una fecundidad que no es muy diferente (véase también los gráficos 4, 5, 6 y 7).

De modo que, en síntesis, los menores de 15 años en situación de NBI representan un 34% de la población de Nicaragua. Más específicamente, casi el 20% de los nicaragüenses corresponde a menores de 15 años con NBI y pertenecientes a las zonas rurales del país.

La relación de dependencia demográfica (cociente entre la población menor de 15 años más la población de 65 y más años, sobre la población de entre 15-64 años) es un indicador importante que resume la estructura por edad. Este indicador a nivel nacional asciende a 104 personas en edad dependiente por cada cien personas en edad de trabajar; valor próximo a la relación de dependencia del resto de los países centroamericanos.

Los grupos más pobres deben soportar una mayor carga de dependientes, pues por cada cien personas en edad de trabajar habrá 115 personas en edad dependiente (menores de 15 años y mayores de 65 años), tratándose principalmente de niños y jóvenes. La relación de dependencia a nivel rural es de 123 por cien, elevándose a 135 por cien en los hogares con NBI. En contraste, esta última casi duplica a la relación de dependencia de los hogares urbanos con NBS. La relación es muy similar entre los no pobres rurales y los pobres urbanos (cuadro 4).

En cuanto a la distribución por sexo de la población a través del índice de masculinidad, si bien se observa un predominio femenino en todos los estratos, en los hogares con NBI hay más hombres que mujeres que en los hogares con NBS. Si se analiza la situación por área urbana y rural, se evidencia que dicho índice es producto del marcado contraste dentro de las áreas urbanas, ya que en el área rural no se presentan diferencias. Esto se explicaría por la mayor emigración femenina hacia el área urbana y por el conflicto bélico, que generalmente se concentraba en las áreas rurales absorbiendo más fuerza de trabajo masculina para la defensa.

3.2 Composición de los jefes de hogar por sexo y edad

El conocimiento de algunas características de las personas que actúan como jefes de hogar es un aspecto de importancia, especialmente en cuanto a la situación que se presenta según el grado de pobreza y la zona de residencia.

Un primer aspecto concierne a la distribución por sexo y edad de los jefes de hogar. En el cuadro 4, se observa que tanto en los hogares con NBS como en los hogares con NBI, tres cuartos de ellos están encabezados por hombres y su edad mediana es de 43 años.

Aunque se esperaba que los hogares con NBI presentaran una mayor proporción con jefatura femenina que en aquellos con NBS, tal como ocurre en el resto de los países latinoamericanos, en Nicaragua esto no se presenta. Incluso se aprecia una situación inversa, por cuanto los hogares con NBS están encabezados por mujeres en un porcentaje ligeramente superior al de los hogares con NBI.

La situación presenta contrastes más marcados al considerar el área de residencia. En el área urbana hay una mucho mayor proporción de hogares con jefatura femenina que en el área rural; así mismo, dentro del área urbana predominan los hogares encabezados por mujeres con NBI. Esto pudiera tener su explicación en el hecho de que los hogares con jefes femeninos son hogares sin cónyuges, correspondiendo a madres solteras o separadas, por lo que generalmente existe un solo perceptor y, por consiguiente, están en desventajosa situación económica con respecto a los hogares con jefatura masculina.

En cuanto a la distribución por edades de los jefes, si bien no se aprecian grandes diferencias, los datos reflejan que en los hogares con NBI existe una mayor proporción de jóvenes (menores de 30 años) que ejercen la jefatura de los mismos. Esto significa que casi el 70% de los jefes de hogar de esas edades lideran hogares con NBI,

proporción más alta que la del resto de tramos de edades (cuadro 5). Por lo mismo, puede suponerse que la falta de oportunidades económicas es más acentuada entre las personas (jefes) de menor edad.

3.3 *Características socioeconómicas de los jefes de hogar*

3.3.1 Analfabetismo

A nivel nacional no existen grandes diferencias en el nivel de analfabetismo de los jefes de hogar según el grado de pobreza. La tasa de analfabetismo de quienes están en situación de NBI es, en todo caso, algo mayor (16%) que la de aquellos con NBS (15%).

Sin embargo, hay diferencias importantes entre áreas urbanas y rurales, y según NBS y NBI. La situación más aguda surge cuando se comparan los jefes analfabetos con NBI rurales con los jefes analfabetos con NBS urbanos (27% y 3%, respectivamente); tan fuerte discrepancia -unida a un alto analfabetismo entre los jefes de hogares rurales con NBS- hace pensar que, a pesar de los grandes esfuerzos realizados por el gobierno sandinista a través de la Campaña nacional de alfabetización, ha sido más difícil sostener los programas de educación de adultos en el área rural (cuadro 4).

De esta forma, la ya precaria condición socioeconómica de la mayoría de los hogares rurales se ve agravada por la mayor proporción de jefes de hogar analfabetos.

3.3.2. Características económicas

Como ya se señaló, en la década de 1980 la mayoría de los países latinoamericanos experimentó una crisis económica profunda y prolongada, sufriendo un deterioro simultáneo y persistente de los principales indicadores económicos, afectando especialmente la situación ocupacional. Aunque es improbable que los efectos de esta crisis se reflejaran en toda su magnitud al momento de la ejecución de la ESDENIC-85, lo cierto es que las

condiciones previas del desenvolvimiento social, económico y político de Nicaragua eran bastante adversas. En ese contexto, interesa conocer algunas características económicas de los jefes de hogar.

La información de la ESDENIC 85 refleja que el 84% de los jefes de hogar se identifican como económicamente activos, y del total de jefes activos el 98% se declaran ocupados. Así mismo, se puede apreciar que las diferencias entre hogares con NBS y NBI son poco significativas a nivel nacional. Por otra parte, si bien en el país la tasa de desempleo de las personas que ejercen la jefatura de hogar era baja en esa fecha, es importante destacar el elevado nivel de subutilización de la mano de obra (subempleo), especialmente en los hogares con NBI, donde alcanzaba a casi la mitad del total de ocupados (cuadro 6). Esta situación indica que la economía no ha sido capaz de absorber la mano de obra existente en actividades productivas, teniendo que insertarse una parte significativa de los individuos en labores que, seguramente, apenas garantizan la supervivencia y que no favorecen la superación de las deterioradas condiciones de vida.

Dado que Nicaragua se caracteriza por una economía agroexportadora, los datos que aquí se utilizan muestran que casi la mitad de los jefes se emplea en actividades agropecuarias, lo que se aprecia tanto en los hogares con NBS como con NBI. En todo caso, llama la atención que el 56% de los jefes de hogar con NBS son trabajadores agrícolas, forestales y de la pesca, mientras que en los hogares con NBI, éstos representan el 45%. Esta situación se da por un comportamiento diferente entre las ramas agrícolas, por un lado, y las forestales y pesqueras, por el otro. Entre los jefes de hogares con NBS, las proporciones entre ambos conjuntos son relativamente similares; en cambio, las actividades forestales y pesqueras comprenden una ínfima fracción de los jefes de hogares con NBI (cuadro 7).

Como era de esperar, en los hogares con NBS hay una mayor proporción de jefes de hogar insertos en actividades de alta productividad (profesionales, técnicos, directivos, funcionarios públicos, administrativos, y similares). En cambio, los jefes de hogares con NBI, en su mayoría, se ubican dentro de actividades de baja productividad (tres cuartos de ellos son trabajadores agrícolas y obreros no agrícolas).

4. Características demográficas

Entre los objetivos de este trabajo está describir la relación entre algunas características socioeconómicas de los sectores pobres y las de orden demográfico, de las cuales la estructura por edad ya fue analizada. Procede ahora estudiar la fecundidad y la mortalidad, así como el ritmo de crecimiento demográfico, distinguiendo estos comportamientos según estrato de pobreza y zona de residencia. Con este fin, se procesó la información contenida en la ESDENIC-85. Interesa destacar las diferencias que existen en estos aspectos dentro de la población de Nicaragua, tratando de mostrar que constituyen situaciones que forman parte de las inequidades sociales y que, por lo mismo, deben ser incluidas en los perfiles de pobreza.

4.1. Fecundidad

La fecundidad es casi siempre la variable más decisiva en la dinámica demográfica de una población. En su análisis se han empleado los indicadores de la tasa global de fecundidad, la paridez media y la tasa bruta de natalidad.

4.1.1. Tasa global de fecundidad y paridez media

Para estimar la fecundidad de los hogares según estado de pobreza y por área urbana y rural, se aplicó el método indirecto «P/F», propuesto por William Brass (Naciones Unidas, 1986). Su aplicación se hizo empleando el Paquete de análisis demográfico (PANDEM) de CELADE.

La fecundidad actual se midió a través de la tasa global de fecundidad (TGF), utilizando la información derivada de las preguntas realizadas en la ESDENIC-85 a las mujeres de 15 años y más, relativas al número de hijos nacidos vivos que han tenido durante toda su vida y a los hijos nacidos vivos en el año anterior a la encuesta. La TGF es una medida de la fecundidad actual, y se refiere al número de hijos que tendría una mujer al final de su vida fértil de acuerdo con el comportamiento de la fecundidad por edades del momento.

Ya se mencionó que la fecundidad de Nicaragua se mantuvo por sobre 6 hijos por mujer durante muchos años. La encuesta arroja una TGF promedio para el país de 5.6 hijos por mujer, indicando una tendencia hacia su disminución. Para tener una idea de esta situación, se puede comparar la TGF con la paridez media (total de hijos tenidos por cada mujer hasta la edad al momento de la encuesta), que es una medida retrospectiva de la fecundidad. La paridez media de las mujeres de 45-49 años reflejaría la fecundidad de los últimos 35 años (acumulada al momento de la encuesta). Su comparación con la TGF puede considerarse como un enfoque de acercamiento a los cambios experimentados por la fecundidad en el tiempo.

A nivel nacional, en el cuadro 4 se observa que la fecundidad muestra una tendencia al descenso de casi 2 hijos por mujer; igualmente, se puede observar que el mayor aporte al descenso lo han hecho las mujeres provenientes de hogares con NBS, apreciándose además que en el área urbana ha sido más rápido el descenso de la fecundidad que en el área rural. En realidad, solamente las mujeres de hogares con NBI de las zonas rurales no registran mayores cambios, porque incluso los grupos urbanos con NBI han bajado su fecundidad.

De modo general, pero indudable, estas evidencias indican que existe una estrecha relación entre las condiciones más desfavorables

de vida y la alta fecundidad. Ello no solo se aprecia en la evolución de la fecundidad sino que también en la fecundidad actual, y al considerar los contextos de residencia.

En los hogares con NBI la TGF asciende a 6.7 hijos por mujer, la que casi duplica a la de los hogares con NBS. En el área rural, cuya tasa es de 7.4 hijos por mujer (frente a 4.5 en las zonas urbanas), la TGF de las mujeres provenientes de hogares con NBI (8.6 hijos) también casi duplica a la de hogares con NBS. Es llamativo, en todo caso, que los grupos urbanos con NBI registran una fecundidad muy similar a la de los grupos con NBS de las zonas rurales del país.

Una observación importante concierne al hecho de que aunque la fecundidad urbana es menor que la rural, las brechas relativas entre la fecundidad de los grupos con NBS y NBI no son muy disímiles en cada contexto, a pesar de que sí lo son las diferencias absolutas.

Todo lo anterior refleja que, a pesar de las transformaciones sociales que conllevó la revolución sandinista -que se supone debieran haber aminorado las enormes diferencias sociales dentro de la sociedad nicaragüense-, hasta 1985 persistían importantes diferencias en uno de los aspectos fundamentales de esas desigualdades, esto es, la fecundidad. En efecto, las mujeres pobres de las áreas rurales parecían no haber sido incorporadas al proceso de transición de la fecundidad, presentando niveles cercanos a lo que se considera una fecundidad natural, en que no existe el control de nacimientos.

La extrema diferencia entre la fecundidad de las mujeres con NBS residentes en zonas urbanas y las pertenecientes a hogares pobres rurales (2.6 veces), es indicativa de la coexistencia de grupos que viven en condiciones muy disímiles en el país. Se puede conjeturar que quienes logran una mayor incorporación a la economía moderna, están en condiciones de planificar la formación de la

unidad familiar, iniciando las uniones a edades más tardías y comprendiendo el beneficio del mayor espaciamiento de los nacimientos y, seguramente, poseen mayor conocimiento y acceso respecto a medios anticonceptivos más eficientes.

Una de las consecuencias esperadas de las diferencias de fecundidad estriba en el tamaño medio de los hogares según estrato de pobreza. Además de estar afectado por la fecundidad del pasado, este indicador tiene que ver con otros factores aquí no estudiados como, por ejemplo, la migración. De modo general se puede decir que los hogares pobres de las áreas rurales tienen el más alto promedio de personas, casi 7 miembros. Llama la atención que los grupos con NBI de las zonas urbanas tienen un tamaño medio ligeramente inferior al de aquellos, a pesar de que la fecundidad actual, como se observó, es muy diferente entre ambos conjuntos. En realidad, tanto las diferencias de fecundidad actual como la que corresponde a los últimos 35 años no se reflejan directamente con igual magnitud en cuanto a los distintos tamaños de hogares (cuadro 4). Luego, debe haber otros aspectos que están influyendo en esta situación; por ejemplo, desde el punto de vista demográfico, es posible que la emigración desde los hogares pobres rurales a los pobres urbanos sea uno de ellos, hipótesis que se apoya, además, en la observación de la estructura por edad. Los grupos etarios centrales de los pobres rurales muestran una marcada falta de personas, que no se visualiza en su contraparte urbana (véanse los gráficos 5 y 7). Finalmente, es posible que la mortalidad esté afectando esta falta de correspondencia entre las diferencias de fecundidad y del tamaño de los hogares.

4.1.2. Tasa bruta de natalidad

La tasa bruta de natalidad (*b*) es una medida que representa el número de nacimientos ocurridos en un año por cada mil habitantes. Se obtuvo en base a las tasas específicas de fecundidad por edades estimadas de acuerdo

al procedimiento mencionado anteriormente (lo que permitió conocer el total de nacimientos). El propósito de estimar este indicador es el de contrastarlo con la tasa bruta de mortalidad, para de esta manera determinar el ritmo de crecimiento demográfico natural de cada estrato.

Los resultados obtenidos muestran que a nivel nacional la *b* es de 44 nacimientos por cada mil habitantes, lo que puede considerarse una tasa alta en el contexto latinoamericano. En cuanto a su comportamiento por estado de pobreza, los datos muestran que en los hogares con NBI es 1.4 veces más elevada que en los hogares con NBS. Desde el punto de vista de la distribución de los nacimientos por estrato de pobreza, se observa que tres cuartas partes del total provienen de mujeres pertenecientes a hogares con NBI, lo que significa una mayor representación relativa que la que corresponde a esa población (70%) en el país (cuadro 4).

Por último, más de la mitad de los nacimientos ocurre en la población rural, y de éstos casi cuatro quintos se generan hogares con NBI. Los niños nacidos en esos hogares, como se verá a continuación, están expuestos a mayores riesgos de morir.

4.2 Mortalidad

La mortalidad es una variable de suma importancia para estudiar la situación demográfica de una población, además de influir en la dinámica de la misma. Para su análisis se utilizaron como indicadores la tasa de mortalidad infantil y la tasa bruta de mortalidad.

4.2.1. Tasa de mortalidad infantil

Las diferencias de mortalidad infantil de acuerdo a estratos de pobreza *de una población*, según área geográfica u otras variables socioeconómicas, suelen estar vinculadas con situaciones de inequidad social y por lo mismo permiten un acercamiento a

las condiciones de vida de las personas. El fundamento de esta afirmación es que durante su primer año de vida los niños son altamente vulnerables a las enfermedades, especialmente aquellas que se generan en un ambiente físico y social adverso.

Para la estimación de la tasa de mortalidad infantil (TMI), o probabilidad de morir entre el nacimiento y el primer año de vida, se ha utilizado el método indirecto de Brass, aplicando la variante de Coale-Trussell (Naciones Unidas, 1986), también incorporado en el PANDEM, a partir de las preguntas realizadas a las mujeres de 15 años y más sobre el total de hijos nacidos vivos e hijos sobrevivientes al momento de la encuesta.

Las estimaciones realizadas por el método indirecto reflejan la mortalidad prevaleciente alrededor de 1981. Como se aprecia en el cuadro 4, la TMI a nivel nacional ascendía a 82 defunciones por cada mil nacidos vivos. Es obvio que dicha tasa oculta las desigualdades existentes dentro del país, pues los niños menores de un año provenientes de hogares con NBI presentan un mayor riesgo de morir (88 por mil) que los niños que residen en hogares con NBS (68 por mil), proporcionando una primera indicación de que la mortalidad está unida a las condiciones socioeconómicas y al acceso diferenciado a la salud.

Si se compara la situación entre áreas urbanas y rurales se distinguen mayores diferencias que las anotadas, ya que la probabilidad de morir de los niños menores de un año en el área rural (100 por mil nacidos vivos) es 1.5 veces más alta que la de los niños del área urbana, y aun los niños provenientes de hogares con NBS del área rural (cuya TMI es idéntica a la de los grupos pobres rurales) tienen mayor probabilidad de morir que los niños de hogares con NBI del área urbana. La diferencia más marcada surge cuando se compara la mortalidad de los niños menores de un año de los hogares de las áreas rurales con la mortalidad de los niños provenientes de

hogares con NBS del área urbana: los primeros tienen 2.4 veces más probabilidad de morir que los segundos (cuadro 4).

Aun cuando la mortalidad infantil en cualquier grupo que se considere es bastante elevada debido a las precarias condiciones socioeconómicas de la mayoría de la población, el acceso a la salud es, probablemente, un factor decisivo en las diferencias que se observan en Nicaragua. Ello se debe a que generalmente en el área urbana están concentrados la mayor parte de esos servicios -así como los vinculados a la vivienda y la educación. Del mismo modo, la distancia entre el lugar de residencia y los centros de salud es menor en el área urbana, lo que facilita la atención oportuna en caso de traumatismos o enfermedades graves. Pero la desigualdad se presenta también dentro de las ciudades, como se desprende de la diferencia de la TMI entre estratos de pobreza, lo que hace pensar que las condiciones socioeconómicas también tienen influencia. Obviamente, esto significa que un análisis de la desigualdad ante la muerte en la infancia debiera considerar un análisis mucho más profundo de estos factores, así como incluir otros, entre los cuales cabe mencionar aquellos de orden cultural, que se expresan en las prácticas de higiene personal y de cuidado de la salud respecto del niño. De cualquier manera, se puede concluir que las diferencias encontradas son preocupantes y obligan a considerar en forma prioritaria su superación como parte de las estrategias contra la pobreza.

Finalmente, la elevada mortalidad infantil de los hogares rurales en general hace pensar que su efecto sobre el tamaño medio de cada hogar no es exclusivo de los grupos con NBI, lo cual ameritaría una mayor investigación en torno a las diferencias antes descritas del tamaño de los hogares.

4.2.2. Tasa bruta de mortalidad

La estimación de la tasa bruta de mortalidad (d), que representa el número de defunciones por cada mil habitantes, se obtuvo indirectamente mediante el nivel promedio de

mortalidad de los menores de 5 años correspondiente a las tablas modelo oeste de Coale y Demeny (1983), empleando una estructura de mortalidad por edades con la cual se obtuvieron las defunciones totales, que permitieron finalmente el cálculo de la d .

A nivel nacional se obtuvo una d equivalente a 12 defunciones por cada mil habitantes, tasa que es bastante alta en el contexto latinoamericano. Los resultados obtenidos muestran que en los hogares con NBI es 1.2 veces más elevada que en los hogares con NBS. Una observación más detenida de la d según estrato de pobreza y zona geográfica permite destacar que los grupos urbanos con NBS registran una tasa menor a 8 por mil, mientras que todos los restantes grupos exhiben tasas iguales o superiores a 11 por mil. Tal como sucede con la mortalidad infantil, en las zonas rurales la d no se diferencia según se considere la situación por estratos de pobreza, lo cual se traduce en el hecho de que la población rural de Nicaragua presenta una d 2 veces mayor que la de los grupos urbanos con NBS (cuadro 4).

Desde el punto de vista de la distribución de las defunciones entre los distintos estratos estudiados, se observa que algo menos de tres cuartas partes del total se registra en los hogares con NBI, principalmente en los hogares pobres rurales. Debido a la alta fecundidad y mortalidad infantil, es muy posible que se trate de una gran cantidad de defunciones de menores de un año. Lo significativo es que este hecho se traduce en una mayor representación relativa de las defunciones por sobre los nacimientos en los hogares rurales con NBS.

4.3 El crecimiento demográfico natural de la población

Los indicadores anteriores tienen como consecuencia un crecimiento diferenciado de la población. La importancia de conocer el ritmo de crecimiento de los distintos grupos identificados, radica en el hecho de que permite un enfoque preliminar de las distintas

exigencias que impone el aumento de la población con miras a satisfacer sus necesidades básicas, especialmente si se dan en el marco de condiciones de vida francamente deficientes.

La tasa de crecimiento natural (r), que aparece en el cuadro 4, es el resultado de la diferencia entre las tasas brutas de natalidad y mortalidad. La r expresa el incremento que ocurre anualmente por cada mil habitantes. La población de Nicaragua presentaba en 1985 una r promedio anual de 32 por mil, así como las zonas rurales exhibían una tasa sólo algo superior a la de las zonas urbanas. La población con NBI crecía más rápido que la con NBS (1.5 veces), registrando el mayor incremento la población pobre rural (casi 40 por mil).

En cualquier caso, este indicador es expresivo de una discrepancia importante, ya que los grupos con NBS -urbanos y rurales- crecen a tasas menores, aunque en el segundo caso ello se debe principalmente a la elevada mortalidad. En general, ante una elevada fecundidad, una disminución de la mortalidad podría contribuir a incrementar la expansión relativa de la población, especialmente entre los grupos con NBI.

De lo anterior se puede desprender que, además de los problemas insoslayables que plantean las desigualdades ante la muerte y las diferencias de fecundidad, entendiendo que son comportamientos que están fuertemente vinculados con el cuadro general de pobreza, ellos se traducen finalmente en un crecimiento demográfico elevado entre los grupos pobres urbanos y rurales. Si estos grupos son mayoría en el país y presentan unas deterioradas condiciones de vida, la situación es evidentemente compleja.

Conclusiones

De acuerdo a la ESDENIC 85, alrededor de dos tercios de los hogares y el 70% de la población nicaragüense se encuentran en estado de insatisfacción de alguna de sus

necesidades básicas. Las carencias más extendidas son la insuficiencia de servicios básicos (agua y eliminación de excretas) y el hacinamiento en los hogares, los que por sí solos afectan a la mitad o más de la población de Nicaragua (1985). Así mismo, en los hogares del área rural se presentan los más altos niveles de insatisfacción.

Los hogares con NBI presentan una estructura de población más joven que los hogares con NBS, debido a que en los primeros prevalece una mayor tasa de fecundidad. A pesar de que existen altos niveles de mortalidad infantil en general, solamente los grupos con NBI de las áreas urbanas se encuentran en una situación relativamente favorecida, puesto que incluso en aquellos hogares rurales con NBS, la mortalidad infantil es ostensiblemente elevada.

En los hogares del área rural con NBI la reproducción de la población se da con los costos sociales más altos, pues casi la mitad de los nacimientos y de las defunciones que ocurren en el país en su conjunto, es aportada por las personas de dichos hogares, en circunstancias que quienes pertenecen a esos hogares representan poco más de un tercio de la población de Nicaragua. La gravedad del caso es que gran parte de las defunciones de niños menores de un año también ocurren en esos hogares.

Los hogares más desfavorecidos, principalmente los rurales, presentan rasgos socioeconómicos típicos. Generalmente, el jefe de hogar se ocupa en actividades de baja productividad e ingresos, presentan altos niveles de analfabetismo y lideran los hogares de mayor tamaño. Ello contribuye a conformar estilos de vida que, con seguridad, no permiten romper con el círculo intergeneracional de pobreza. La situación es más dramática por cuanto en dichos hogares se presentan los más altos índices de crecimiento demográfico (casi 40 por mil de promedio anual). Tan alta tasa de crecimiento significa un gran número de nacimientos y de niños que demandan atención oportuna y eficiente de salud y que, más tarde,

presionarán sobre la educación, el empleo productivo y la vivienda, en un contexto de fuertes carencias materiales.

La superación de la pobreza en Nicaragua debería contemplar no sólo los aspectos que atañen a las insuficiencias materiales y a las desfavorables condiciones socioeconómicas antes anotadas, sino además tener en cuenta que las inequidades sociales se reflejan también en los distintos comportamientos demográficos, los que, al mismo tiempo, se traducen en un elevado incremento de la población. Desde este punto de vista, si se desea realmente

transformar los altos niveles de fecundidad y mortalidad dentro de los hogares, es necesario considerar que estas transformaciones dependen del desarrollo económico y social del país en su conjunto, siempre y cuando se generen oportunidades para las personas que les permitan insertarse en actividades de alta productividad que, a su vez, les reporten ingresos para mejorar las condiciones de vida. Evidentemente, esto pasa por la modificación de las condiciones sociales y culturales que hoy existen, todo lo cual contribuiría a romper con el círculo intergeneracional de la pobreza.

Bibliografía

- Altimir, O. (1979), «La dimensión de la pobreza en América Latina», en *Cuadernos de la CEPAL*, N° 27.
- _____ (1981), «La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos», en *Revista de la CEPAL*, N° 13, pp. 67-95.
- Arana, M. (1990), *Nicaragua. Estabilización, ajuste y estrategia económica, 1988 -1989*, CRIES, Cuadernos de Pensamiento Propio, serie Ensayos 18.
- Argüello, O. (1980), *Pobreza y desarrollo. Características socio-demográficas de las familias pobres en Venezuela*, CELADE, Santiago de Chile, serie A, N° 167.
- Brass, W. (1974), *Métodos para estimar la fecundidad y la mortalidad en poblaciones con datos limitados*, Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), Santiago de Chile, serie E, N° 14.
- Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) (1988), *PANDEM. Manual del usuario*, CELADE/CEPAL, Santiago de Chile, (LC/DEM/G.69), serie A, N° 186.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1985), *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, Santiago de Chile.
- (1990a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1989. Nicaragua*, (LC/L.560/Add. 5), Santiago de Chile.
- (1990b), *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, (LC/L.533), Santiago de Chile.
- (1993), *América Latina: Proyecciones de población. 1950-2025*, Santiago de Chile, Boletín Demográfico, año 26, N° 51.
- Coale, J. y P. Demeny (1983), *Regional Model Life Tables and Stable Population*, Academic Press, Nueva York.
- Ghai, D. y T. Althman (1977), «Methodology on Basic Needs», en *Working Party on Basic Needs Document 1976*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Income Distribution and Employment Program.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (1990), *Encuesta socio-demográfica Nicaragüense. ESDENIC-85*, Managua, inédito.
- Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos/Centro Latinoamericano de Demografía (INEC/CELADE) (1983), *Nicaragua Estimaciones y proyecciones de población. 1950-2025*, Santiago de Chile, Fascículo F/Nic. 1.
- Morales, M. (1991), *Nicaragua: características socio-económicas y demográficas según estado de pobreza*, Centro Latinoamericano de Demografía/Fondo de Población de las Naciones Unidas (CELADE/FNUAP), Programa global de formación en población y desarrollo, Santiago de Chile.
- Naciones Unidas (1986), *Manual X. Técnicas indirectas de estimación demográfica*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, Nueva York, Estudios de Población, N° 81.
- Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) (1989), *Interrelaciones entre población y desarrollo. Bases para políticas de población en el istmo centroamericano*, Organización Internacional del Trabajo/Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (OIT/PREALC), Santiago de Chile, documentos de trabajo, N° 339.
- Secretaría de Planificación y Presupuesto (SPP) (1989), *Examen de principales aportes conceptuales y metodológicos*, Política integral de población, Programa nacional de desarrollo y superación de la pobreza y Encuestas de hogares, Managua, Nicaragua, N° 7A.

Cuadro 1

NICARAGUA: DISTRIBUCION DE HOGARES Y PERSONAS SEGUN NECESIDADES BASICAS SATISFECHAS (NBS)
Y NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS (NBI) Y SEGÚN INDICADORES SIMPLES DE NBI, 1985

Indicadores	Absolutos		Porcentajes	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Total	533 446	3 292 392	100,0	100,0
NBS	182 217	1 033 171	34,2	31,4
NBI	351 229	2 259 221	65,8	68,6
Indicadores simples de NBI				
Alta dependencia				
económica a/	227 124	1 512 885	42,6	46,0
Hacinamiento b/	206 291	1 644 950	38,7	50,0
Serv. básicos				
Insuficientes c/	322 925	2 029 523	60,5	61,6

Fuente: Encuesta sociodemográfica nicaraguense, 1985 (ESDENIC 85).

a/: Más de tres personas por cada ocupado y jefes de hogares con educación primaria incompleta.

b/: Más de cuatro personas por dormitorio.

c/: Carece de agua o servicio sanitario.

Cuadro 2

NICARAGUA: DISTRIBUCION DE HOGARES Y PERSONAS POR AREA URBANA Y RURAL SEGÚN
NECESIDADES BASICAS SATISFECHAS (NBS) Y NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS (NBI)
Y SEGUN INDICADORES SIMPLES DE NBI, 1995

Indicadores	Absolutos		Porcentajes	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Total	100,00	100,00	100,0	100,0
NBS	38,20	29,40	35,4	26,8
NBI	61,80	70,60	64,6	73,2
Indicadores simples de NBI				
Alta dependencia				
económica a/	34,80	51,80	37,70	55,20
Hacinamiento b/	30,30	48,60	40,40	60,70
Serv. básicos				
Insuficientes c/	59,20	62,10	60,90	62,40

Fuente: Encuesta sociodemográfica nicaraguense, 1985 (ESDENIC 85).

a/: Más de tres personas por cada ocupado y jefes de hogares con educación primaria incompleta.

b/: Más de cuatro personas por dormitorio.

c/: Carece de agua potable o inodoro en el área urbana y carece de agua potable o pozo o inodoro o letrina, en el área rural.

Cuadro 3

NICARAGUA: DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION POR NECESIDADES BASICAS SATISFECHAS (NBS)
Y NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS (NBI), SEGÚN SEXO Y GRANDES GRUPOS DE EDAD, 1985

Sexo y grandes grupos de edad	Total	NBS	NBI
Total país			
Grupos de edad	100,00	100,00	100,00
0-14	47,20	41,00	50,10
15-64	48,90	54,50	46,40
65 y más	3,80	4,50	3,50
Area urbana			
Grupos de edad	100,00	100,00	100,00
0-14	43,30	38,10	46,10
15-64	52,90	57,60	50,30
65 y más	3,90	4,30	3,60
Area rural			
Grupos de edad	100,00	100,00	100,00
0-14	51,70	45,30	54,00
15-64	44,50	49,80	42,60
65 y más	3,80	4,90	3,40

Fuente: Encuesta sociodemográfica nicaraguense, 1985 (ESDENIC 85)

Cuadro 4

**NICARAGUA: ALGUNOS INDICADORES DEMOGRAFICOS Y SOCIALES DE LA
POBLACION Y LOS JEFES DE HOGARES CON NECESIDADES BASICAS SATISFECHAS (NBS)
Y NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS (NBI), POR AREA URBANA Y RURAL. 1985**

Indicadores	Total País			Urbano			Rural		
	Total	NBS	NBI	Total	NBS	NBI	Total	NBS	NBI
% de población	100,0	31,4	68,6	53,0	18,7	34,2	46,9	12,6	34,3
Tasa bruta de natalidad: b (por mil)	44,0	35,1	48,1	39,6	33,4	43,0	49,0	37,5	53,3
Tasa bruta de mortalidad: d (por mil)	12,4	10,9	13,1	9,8	7,5	11,0	15,2	15,3	15,1
Tasa de crecimiento natural (por mil)	31,7	24,2	35,1	29,8	25,9	32,0	33,8	21,8	38,2
Tasa de nacimientos (en porcentaje)	100,0	25,1	74,9	47,6	14,2	33,3	52,4	10,9	41,5
Total de defunciones (en porcentajes)	100,0	27,7	72,3	41,8	11,4	30,4	58,2	16,3	41,9
Tasa global de fecundidad TGF (hijos por mujer)	5,6	3,7	6,7	4,5	3,3	5,3	7,4	4,8	8,6
Paridez media (promedio de hijos por mujer de 45-49 años)	7,4	6,3	7,9	6,6	5,5	7,1	8,4	7,4	8,9
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	82,3	67,5	87,8	64,6	41,3	74,9	99,5	100,4	99,0
Relación de dependencia demográfica (por cien)	104,0	82,7	115,0	89,0	74,0	99,0	123,0	98,0	135,0
Índice de masculinidad (por cien)	93,7	90,2	95,3	90,0	85,2	92,7	98,1	98,2	98,1
% de mujeres de 15-49 años	44,8	49,1	42,8	48,3	52,1	46,2	40,7	44,4	39,3
Edad media de la población (años)	16,4	19,2	15,0	...	...	...	...	...	...
Edad media de los jefes de hogar (años)	43,0	43,3	42,9	...	...	...	...	...	...
% de jefes mujeres	24,3	25,5	23,6	30,3	29,0	31,1	17,2	20,3	15,9
Tamaño medio de hogares	6,2	5,7	6,4	6,0	5,6	6,3	6,3	5,8	6,6
% de analfabetismo de los jefes de hogares	15,3	14,8	15,9	8,3	3,1	11,6	23,5	22,2	26,9

Fuente: Encuesta sociodemográfica nicaraguense, 1985 (ESDENIC 85)

Cuadro 5

NICARAGUA: DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS JEFES DE HOGARES CON NECESIDADES BASICAS SATISFECHAS (NBS)
Y NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS (NBI) SEGÚN SEXO Y GRANDES GRUPOS DE EDAD, 1985

Sexo y grandes grupos de edad	Total	NBS	NBI
Ambos sexos	100,0	100,0	100,0
Hombres	75,7	74,5	76,4
Mujeres	24,3	25,5	23,6
Grupos de edad	100,0	100,0	100,0
Menores de 20	0,9	0,8	0,9
20-29	17,0	15,5	17,8
30-49	47,2	47,6	47,0
50-64	22,0	22,8	21,5
65 y más	12,9	13,3	12,7
Ambos sexos	100,0	34,2	65,8
Hombres	100,0	33,6	66,4
Mujeres	100,0	35,9	64,1
Grupos de edad	100,0	34,2	65,8
Menores de 20	100,0	30,0	70,0
20-29	100,0	31,1	68,9
30-49	100,0	34,4	65,6
50-64	100,0	35,5	64,5
65 y más	100,0	35,4	64,6

Fuente: Encuesta sociodemográfica nicaraguense, 1985
(ESDENIC 85).

Cuadro 6

NICARAGUA: CARACTERISTICAS ECONOMICAS DE LOS JEFES DE HOGARES CON NECESIDADES BASICAS
SATISFECHAS (NBS) Y NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS (NBI), 1985

Característica económica	Total	NBS	NBI
Condición de actividad			
Total	100,0	100,0	100,0
Económicamente activos <u>a/</u>	84,2	83,9	84,3
Económicamente inactivos <u>b/</u>	15,8	16,1	15,7
Condición de educación de los activos			
Total	100,0	100,0	100,0
Ocupados <u>c/</u>	98,2	97,8	98,4
Desocupados abiertos <u>d/</u>	1,6	1,8	1,4
Desocupados ocultos <u>e/</u>	0,3	0,4	0,2
Condición de empleo de los ocupados			
Total	100,0	100,0	100,0
Ocupados plenos <u>f/</u>	57,4	64,8	53,1
Subempleados visibles <u>g/</u>	17,3	14,7	18,8
Subempleados invisibles <u>h/</u>	25,3	20,4	28,1

Fuente: Encuesta sociodemográfica nicaraguense, 1985 (ESDENIC 85).

a/ Está constituido por los ocupados más los desocupados abiertos y desocupados ocultos.

b/ Son los que no trabajan ni buscan empleo activamente.

c/ Tienen trabajo del cual obtienen remuneración o, ganancia o trabajan sin pago en dinero en establecimiento familiar.

d/ Son los que buscan trabajo por primera vez o están cesantes.

e/ Se declararon inactivos y no buscan empleo activamente.

f/ Laboran una jornada normal de trabajo.

g/ Trabajan involuntariamente un tiempo inferior a la jornada normal de trabajo.

h/ Están ocupados en actividades cuyo ingreso y/o productividad son escasos.

Cuadro 7

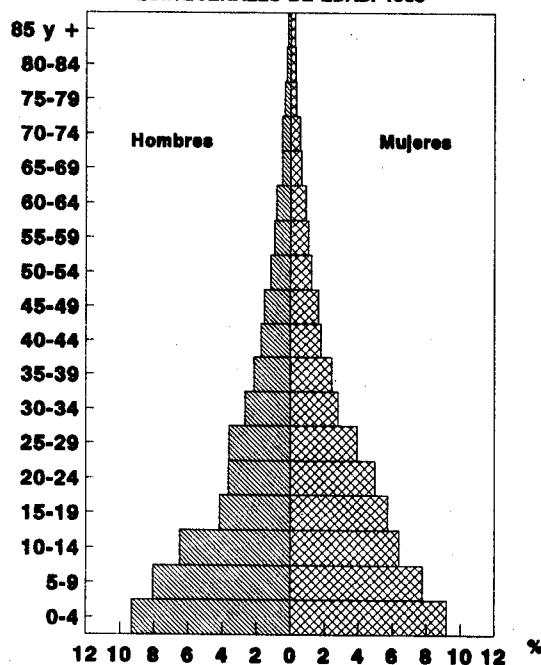
NICARAGUA: DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS JEFES DE HOGARES CON NECESIDADES BASICAS (NBS)
Y NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS (NBI), SEGÚN CATEGORIA OCUPACIONAL, 1985

Categoría ocupacional	Total	NBS	NBI
Total	100,0	100,0	100,0
Profesionales y técnicos	4,8	10,1	2,0
Directivos y func. públicos	0,5	1,3	0,0
Administrativos y similares	4,3	7,8	2,4
Comerciantes y vendedores	11,7	13,5	10,8
Trabajadores de servicios	11,3	10,9	11,5
Trabajadores agrícolas	37,3	24,3	44,1
Trabajadores forestales y pescadores	11,4	31,5	0,9
Obreros no agrícolas	18,2	0,5	27,5
Otros activos	0,6	0,3	0,7

Fuente: Encuesta sociodemográfica nicaraguense, 1985 (ESDENIC 85).

Gráfico 1

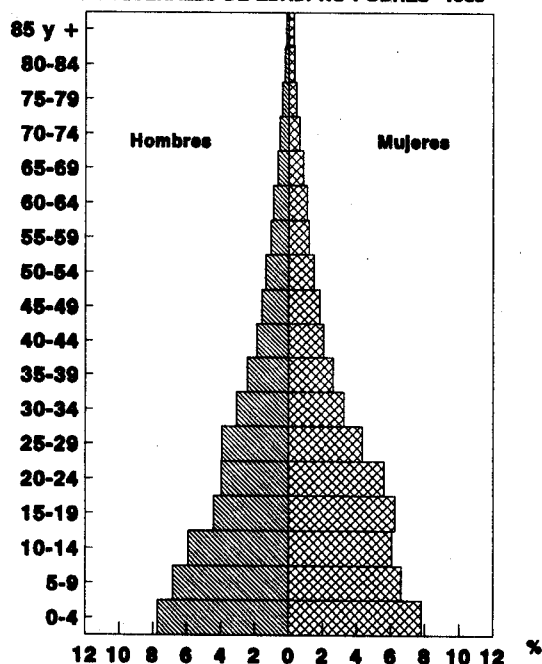
NICARAGUA: PIRAMIDE DE POBLACION SEGUN GRUPOS
QUINQUENALES DE EDAD, 1985



Fuente: ESDENIC-85.

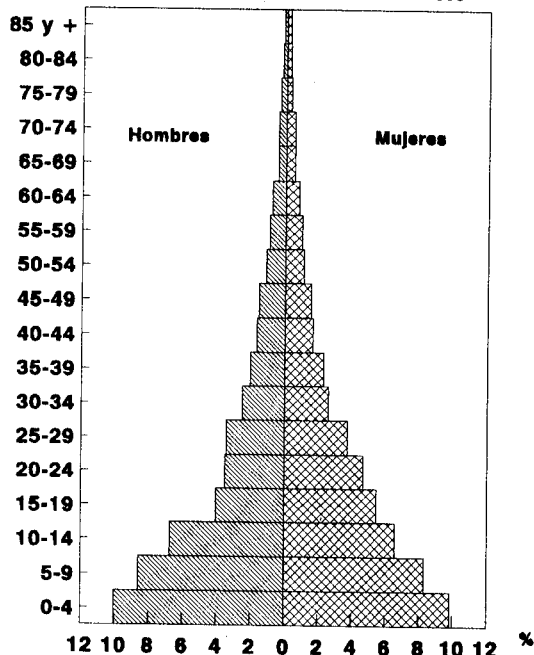
Gráfico 2

NICARAGUA: PIRAMIDE DE POBLACION SEGUN GRUPOS
QUINQUENALES DE EDAD, NO POBRES 1985



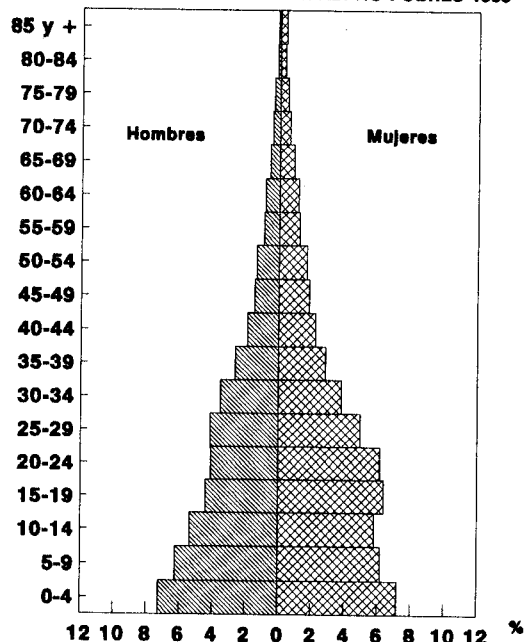
Fuente: ESDENIC-85.

Gráfico 3
NICARAGUA: PIRAMIDE DE POBLACION SEGUN GRUPOS
QUINQUENALES DE EDAD. POBRES 1985



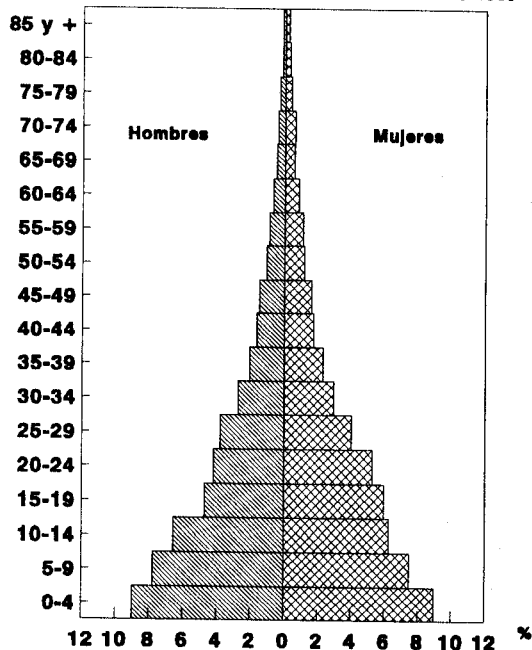
Fuente: ESDENIC-85.

Gráfico 4
NICARAGUA: PIRAMIDE DE POBLACION URBANA SEGUN
GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD. NO POBRES 1985



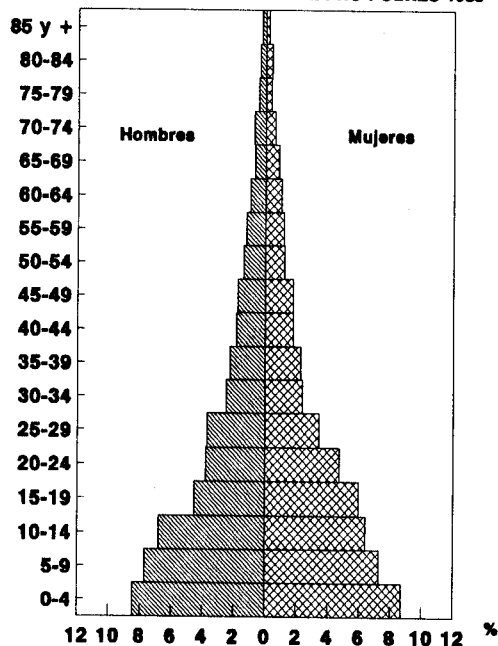
Fuente: ESDENIC-85.

Gráfico 5
NICARAGUA: PIRAMIDE DE POBLACION URBANA SEGUN
GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD. POBRES 1985



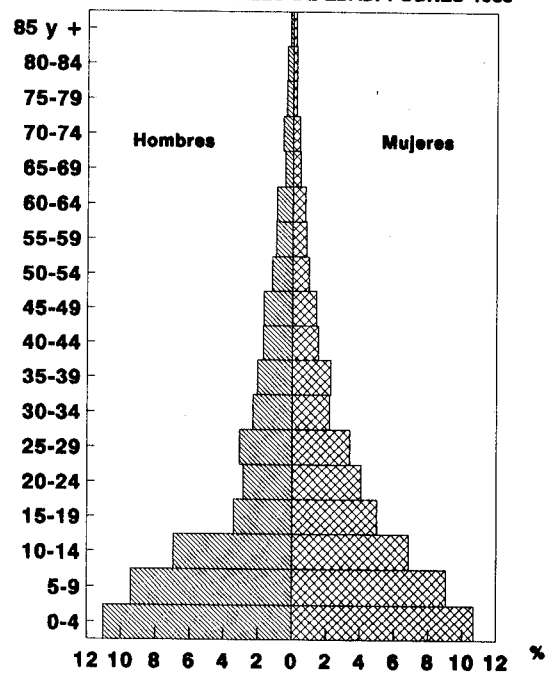
Fuente: ESDENIC-85.

Gráfico 6
NICARAGUA: PIRAMIDE DE POBLACION RURAL SEGUN
GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD. NO POBRES 1985



Fuente: ESDENIC-85.

Gráfico 7
NICARAGUA: PIRAMIDE DE POBLACION RURAL SEGUN
GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD. POBRES 1985



Fuente: ESOENIC-88.

4.5. COMENTARIOS AL TEMA: DINAMICA DEMOGRAFICA DE LA POBREZA

COMENTARISTA Nº 1 :

Juan Chackiel

Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)
Santiago, Chile

Los trabajos presentados en esta sesión hacen importantes contribuciones en relación con los vínculos entre la dinámica de la población y la pobreza.

En primer lugar, la utilización por parte de los demógrafos de las categorías de pobreza para analizar las diferencias e inequidades en las tendencias de las variables de población es un hecho muy reciente, pues hasta ahora los estudios realizados concentraban su atención en otro tipo de diferenciales. El aporte de estos documentos es importante, ya que la información sobre desigualdades allí presentada no sólo tiene un carácter de denuncia, sino que sirve principalmente de apoyo a programas sociales específicos, al considerar las categorías que se usan por parte de los gobiernos para focalizar su acción.

Tradicionalmente, se analizaban las características de la población a nivel global (nacional) y, cuando se estudiaban algunos aspectos de diferencias y desigualdades, se hacía a través de ciertas variables de tipo social, como el nivel educativo de la madre, el grado de urbanización, la ocupación del jefe del hogar, etc. Este enfoque, si bien permitía avanzar en conocimientos sobre las desigualdades, no se refería al tipo de categorización que realmente los gobiernos consideran para los programas de acción; es decir, a las categorías que pudieran ser útiles para las políticas sociales y las políticas de población ligadas a ellas.

Por otra parte, la consideración de la dinámica demográfica según grados de pobreza, incluyendo la estimación de la fecundidad, la mortalidad y tasa de crecimiento natural, permitiría comprobar empíricamente la hipótesis de que los pobres crecen a tasas más elevadas. Esta hipótesis no es tan obvia,

dado que la teoría de la transición demográfica implica que los sectores con mayor retraso en este proceso (alta fecundidad y alta mortalidad) tendrían bajas tasas de crecimiento. El comportamiento demográfico de los pobres podría corresponder a la etapa pre-transicional, antes de la transición demográfica, y una de las características de esta etapa es que la fecundidad y la mortalidad son altas y el crecimiento es bajo. En este caso, si mueren muchos pobres, aunque nazcan muchos, la población podría crecer poco. Sin embargo, varios trabajos han mostrado que los pobres e indigentes atraviesan la etapa de la transición caracterizada por bajas en la mortalidad y fecundidad relativamente alta, con tasas de crecimiento medio anual de alrededor o más del 3%. Esta tasa de crecimiento es la que América Latina tenía hace aproximadamente 30 años.

De hecho, el haber podido trabajar ahora con esta categorización según grados de pobreza, ha permitido comprobar con cifras que las tasas de crecimiento de la población pobre son bastante más elevadas que las de la población no pobre. Según los trabajos presentados, la población no pobre tiene tasas anuales inferiores en algunos casos al 1%, incluso tasas de fecundidad próximas al nivel de reemplazo, mientras que los pobres crecen a tasas cercanas al 4%, como se ha visto en el caso de los indigentes en Nicaragua.

El trabajo de Medea Morales es muy útil desde el punto de vista metodológico, pues presenta el procedimiento para derivar los diversos parámetros demográficos a partir de la población, de la fecundidad y de la mortalidad en la niñez. Lo interesante es que habiendo estimado la fecundidad y la mortalidad, es posible -a través de la multiplicación de las

tasas de mortalidad por edades y de las tasas de fecundidad por edades por la población respectiva- obtener los nacimientos y las defunciones correspondientes aproximadamente al año del censo o encuesta. Luego, de este cálculo se derivan las tasas brutas de natalidad y mortalidad y, por diferencia, la tasa de crecimiento natural. Esta propuesta resuelve el problema, mencionado por Kaztman, de usar dos fuentes para estimar el crecimiento, las que en ocasiones no son comparables en calidad y en los criterios para definir la pobreza.

Ahora bien, si se conoce la tasa de crecimiento natural de los pobres y la evolución de la pobreza, es posible estimar el aporte demográfico al cambio ocurrido. Ya se incluyeron estimaciones de este tipo en el libro «Población, equidad y transformación productiva» que el CELADE presentó en 1993 a la Conferencia Regional Latinoamericana y del Caribe sobre Población y Desarrollo.

Vale la pena recalcar que para poder realizar estos ejercicios de estimaciones demográficas, se requiere incluir preguntas especiales sobre el número de hijos nacidos vivos, y sobrevivientes, en los censos y encuestas. En la mayoría de los censos de población estas preguntas son incluidas, pero no así en las encuestas de hogares. Los estudios demográficos realizados con encuestas que investigan también el ingreso, son esporádicos. Estos estudios no pueden hacerse sistemáticamente porque, en general, estas encuestas no incluyen preguntas sobre la fecundidad y la mortalidad. Si se incluyeran, en forma continua o al menos periódica, las preguntas demográficas adecuadas, podría hacerse un seguimiento más exhaustivo del aporte de la dinámica demográfica a la evolución de la pobreza.

Otro de los aspectos que ayudaría a comprender mejor el fenómeno del comportamiento demográfico de los pobres, es el estudio de los factores determinantes de la fecundidad y la mortalidad, tanto los factores económico-sociales y ambientales como las

variables próximas o intermedias, generalmente ligadas a factores de orden biológico. Así, el trabajo de Susana Guevara incluye para el Perú, además de la fecundidad, el conocimiento y uso de anticonceptivos según grados de pobreza, a partir de datos de la Encuesta nacional demográfica y de salud familiar (ENDES) 1991-1992. Si bien se está en el comienzo respecto a investigaciones sobre estos temas, y todavía queda mucho por investigar, ya se sabe que existe una gran inequidad en el acceso a métodos anticonceptivos, principalmente modernos. Es clara la demanda insatisfecha de anticonceptivos entre la población pobre, ya que su número ideal de hijos es mucho menor (prácticamente el mismo que el de la no pobre, 2.5) que el real. Probablemente el número ideal de hijos de los pobres es relativamente bajo por varias razones; entre ellas, la influencia de los medios de comunicación que producen una globalización de la cultura perteneciente a las clases medias y altas. También esto podría ocurrir por las razones expresadas por Jorge Martínez, es decir como parte de la estrategia de supervivencia de estos grupos que, particularmente en épocas de crisis, privilegia la familia pequeña.

En el análisis de la relación entre los factores demográficos y el desarrollo o, en particular, los factores demográficos y la pobreza, conviene diferenciar los aspectos que podrían llamarse «macro», como es el problema del alto crecimiento de la población y su impacto sobre el desarrollo, de aquellos aspectos «micro», que podrían jugar un papel importante. Entre éstos últimos factores están aquellos radicados en el hogar como, por ejemplo, las consideraciones para decidir el número de hijos de una pareja en función de las posibilidades que tienen de darle una crianza adecuada a los niños.

Además de los desarrollos presentados en los documentos de esta sesión, se podría recurrir a otro enfoque sobre el análisis de situaciones de pobreza, a través de la consideración de subpoblaciones vulnerables. En particular, el CELADE ha tenido una

experiencia interesante relacionada con la investigación sociodemográfica de pueblos indígenas, los que son una parte muy importante de la pobreza latinoamericana. Si en la región hay 200 millones de pobres, y los indígenas son 50 millones, lo más probable es que haya un 25% de los pobres de la región que pertenece a estos grupos étnicos.

En relación con la dinámica demográfica de los grupos étnicos la situación es más compleja, pues en general esta población, aun con alta fecundidad, se está estabilizando o decreciendo por efecto de la erosión cultural y el mestizaje. En lo metodológico, además de lo que se discute para definir a los pobres, se debe agregar la complejidad de los criterios operativos para definir quién es indígena.

En octubre de 1993 se organizó, por el CELADE y otras instituciones, un seminario en Santa Cruz, Bolivia, en el que más de 70 especialistas analizaron el tema indígena. Este seminario dio lugar al libro *Estudios sociodemográficos de pueblos indígenas*, en el que hay mucha información y análisis que muestran la precaria situación social y demográfica de estos pueblos. En particular, incluye un trabajo de Psacharopoulos y Patrinos, del Banco Mundial, que mediante encuestas muestran información sobre pobreza de población indígena y no indígena de cuatro países (Bolivia, Guatemala, México y Perú). En el caso del Perú casi el 80% de la población indígena estaría bajo la línea de pobreza y en

la no indígena el índice sería de alrededor del 50%.

En resumen, a partir de los trabajos presentados puede decirse que la pobreza tiene una clara expresión en lo demográfico, lo que se puede percibir por su comportamiento demográfico diferencial. Antezana mostraba tasas de mortalidad infantil en el Perú que van desde 90 por mil, en las poblaciones más desfavorecidas, hasta 30 por mil en las que tienen mayores niveles de vida. La tasa global de fecundidad variaría entre 2 y 6 hijos, es decir las mujeres de menores ingresos tienen 3 veces más hijos que las del estrato social alto. Además de los distintos patrones culturales que están detrás de estas diferencias, es probable que éstas respondan principalmente a las inequidades que existen en la población, tanto en el acceso a la información como a los medios para cambiar esta realidad. Los pobres no eligen morir más jóvenes, y tampoco tienen, aparentemente, la opción de decidir tener un número menor de hijos; menos aún eligen tener una mayor tasa de crecimiento demográfico y una estructura por edades caracterizada por una alta relación de dependencia, como se muestra en el trabajo de Medea Morales.

Las políticas de población que aseguren equidad desde el punto de vista demográfico no son suficientes para aliviar el problema de la pobreza, pero pueden ser elementos coadyuvantes importantes que sin duda debieran formar parte de cualquier política social integral.

4.6. COMENTARIOS AL TEMA: DINAMICA DEMOGRAFICA DE LA POBREZA

COMENTARISTA Nº 2 :

Alberto Padilla Trejo
Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
Lima, Perú

Las diferencias que existen entre los comportamientos demográficos de las sociedades desarrolladas y las que están en vías de desarrollo son conocidas desde hace bastante tiempo. La literatura demográfica y social muestra numerosos casos de fecundidad y mortalidad mayores cuanto más pobres son las poblaciones. Asimismo, se sabe que el descenso dramático de la mortalidad, sobre todo de la infantil, ha contribuido al aumento de los años de vida y a que mayores contingentes de personas alcancen edades mayores. Los avances en el campo de la salud han influido para que más mujeres pobres lleguen con vida a la edad reproductiva manteniendo una fecundidad aún alta. Paradójicamente, esta mejora de la salud ha contribuido a que aumente el número de pobres, agravando los efectos del estancamiento económico en la mayoría de los países del tercer mundo¹.

Por otro lado, el auge de los estudios sobre pobreza y el desarrollo de métodos para determinarla ha permitido diseccionar a la población de nuestros países en pobres y no pobres y estudiar mejor los factores subyacentes tras la dinámica de la pobreza. Sin embargo, como bien apunta Jorge Martínez en la ponencia que nos toca comentar, en la mayoría de los estudios se supone que la pobreza tiene un origen económico. Esto es cierto, pero se soslaya el hecho de que la dinámica de la pobreza tiene un componente demográfico que empuja a un crecimiento sostenido de la cantidad de personas pobres.

Sobre el particular, Medea Morales nos ilustra sobre el hecho de que en 1985 la población pobre de Nicaragua, aquella con necesidades básicas insatisfechas (NBI), tenía una tasa global de fecundidad de 6.7 hijos por

mujer, mientras que la no pobre tenía una tasa mucho menor, de 3.7 hijos por mujer. Por su parte, Julián Antezana nos muestra que en el Perú de 1993 tales valores eran de 4.6 y 2.2 hijos por mujer para las mismas categorías. Esto indica que el nivel de reproducción es mayor en las poblaciones pobres de nuestros países, mostrando al interior de ellos las diferencias que encontrábamos entre los países del sur y del norte. Los datos disponibles de Nicaragua señalan que el saldo anual de nacimientos menos defunciones muestra un crecimiento natural de 35 personas por cada mil habitantes entre los pobres, mientras que entre los no pobres es de sólo 24 por cada mil. En el caso del Perú los valores son de 22 y 14 por mil, respectivamente. En ambos países, la dinámica demográfica de los estratos pobres implica un crecimiento que es casi 50% más alto que el de los no pobres. Esto nos permite afirmar que en situaciones donde hay una economía estacionaria, sin crecimiento y por tanto sin mejoramiento del empleo ni del ingreso, el peso de la población en situación de pobreza aumentará por su mayor tasa de crecimiento demográfico. Obviamente, si el ingreso y el empleo decaen, estos dos factores harán crecer aún en mayor medida la pobreza.

Martínez nos habla de que los factores generadores de la pobreza están presentes desde antes de la reproducción. Señala que los estratos pobres no tienen una calificación adecuada para competir por los escasos empleos productivos, pues tienen grandes diferencias en sus niveles educativos. Así, los datos del Perú muestran un analfabetismo de 21% entre los pobres frente a sólo un 5% en los no pobres. El caso de las madres jóvenes es

¹ UNICEF (1994), *Estado mundial de la infancia*, Nueva York.

distintivo de los grupos pobres: en el Perú el 75% de los nacimientos de madres menores de 20 años corresponden al estrato pobre. Estas madres son de baja escolaridad y por tanto de escasa calificación para un empleo productivo. La gran mayoría de ellas tienen así una alta probabilidad de continuar siendo pobres por lo que sus hijos vivirán en la misma o peor situación. Los niños trabajadores y los niños de la calle, que abundan en las ciudades, son la expresión viva de la alta fecundidad de los pobres. UNICEF² en su informe *El progreso de las naciones* señala sobre el particular que estos niños realizan labores que anulan el goce de su infancia y aplastan su derecho a un desarrollo físico y mental normal, y tienen amenazado su futuro por una salud y una alimentación inadecuadas, acompañadas de una baja escolaridad. Esta es la transmisión intergeneracional de la pobreza, que se agrava con el mayor crecimiento demográfico de la población pobre.

Antezana nos muestra también uno de los rostros de la pobreza: su estructura etaria, dominada por la presencia de los niños y adolescentes y una menor proporción de población en edad de trabajar. Los datos del Perú ilustran bien esta situación; mientras entre los mayores de 15 años casi la mitad de la población vive en hogares pobres (con NBI), entre los menores de esa edad el 66% son pobres. Así, la pobreza tiene un rostro de niño. Los hogares pobres están constituidos entonces por una alta proporción de niños, lo que determina una menor proporción de perceptores de ingresos, la que a su vez limita mejorar sus niveles de consumo. Una fecundidad alta por un largo plazo, obviamente no permitirá cambiar esta situación rápidamente.

Por su lado, Susana Guevara encuentra que la diferencia entre el número de hijos que hubieran querido tener los pobres y los que realmente han tenido al culminar la vida fértil, es mayor que en la población no pobre. Una

relectura de esta información nos permite ver que son pequeñas las diferencias en la fecundidad deseada de pobres y no pobres (2.7 y 2.4 hijos por mujer, respectivamente, en el caso del Perú), pero son grandes en el número de hijos realmente tenidos (7 a 8 frente a 2.7 en promedio, respectivamente). Este desequilibrio se debe a las diferencias en el uso de métodos anticonceptivos: mientras que los no pobres los usan en mayor proporción y de manera eficiente, los pobres que los emplean son una menor proporción y, más aún, los usan deficientemente. Esto se aprecia mejor al constatar que en el Perú el 43% de las mujeres no pobres emplean métodos con una probabilidad de falla no mayor al 2% por año, mientras que el 52% de las pobres usan métodos con una probabilidad de falla cercana al 30% en el año³. Esto conduce a la idea de que una política de población orientada a ajustar la fecundidad real de los pobres al nivel por ellos deseado es un instrumento de lucha contra la pobreza, pues permite controlar uno de los factores que influyen en su evolución.

Para dimensionar mejor el efecto de la fuerza demográfica en la dinámica de la pobreza, hemos preparado una proyección de población del Perú diferenciada por niveles de pobreza a partir de 1995. Para ello se ha supuesto un descenso de la población con NBI al 55% del total del país (2 puntos menos que en 1993). El ejercicio nos permite hacer las siguientes aseveraciones.

La fecundidad de los no pobres se encuentra próxima a los valores mínimos posibles, por lo que el crecimiento de la población peruana de los próximos años será a costa fundamentalmente de la población actualmente pobre. En los próximos 30 años

² UNICEF, 1995, *El progreso de las naciones*, Nueva York.

³ Padilla, A. (1994), *La dinámica del uso de anticonceptivos en el Perú. Un análisis de discontinuación, falla y cambio de métodos*, Macro International Inc., Columbia, Maryland.

la población actualmente no pobre de 10 millones 500 mil personas, aumentaría hasta 14 millones 200 mil. Esta cantidad podría ser mayor si se produce una movilidad social que permita que los pobres se trasladen hacia el grupo de los no pobres, por una mejora de sus condiciones económicas.

Dependiendo del énfasis que se ponga en los programas de planificación familiar, la población actualmente pobre podría aumentar a diversas magnitudes. Con un programa de planificación familiar sin variaciones con respecto a la situación de los últimos 3 años, la fecundidad de los pobres podría reducirse de 4.6 hijos por mujer, en 1993, a 3 hijos en el quinquenio 2020-2025. Esto llevaría a que la población actualmente pobre aumente de 13 millones, en 1995, a 24 millones 200 mil en el año 2025. Esto significa que, en el supuesto de no haber movilidad social, por efecto de su mayor crecimiento demográfico los pobres aumentarían hasta ser el 63% del total de habitantes del Perú del año 2025.

Un programa de población más impetuoso podría hacer que la fecundidad de los pobres

descienda desde el 4.6 antes señalado hasta 2.2 hijos por mujer, equivalente al que tenían en 1993 los no pobres. Con este supuesto la población actualmente pobre aumentaría a 21 millones 400 mil personas. Cabe señalar que esta variante cumple la hipótesis media de proyección de población considerada como oficial por el Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú.

Si en el Perú se planteara como meta reducir la pobreza a 10 millones de personas en 30 años, con la primera alternativa demográfica presentada habría que pasar a 14 millones 200 mil pobres a la situación de no pobres, al año 2025. Con la segunda alternativa, el descenso de la fecundidad reduciría el esfuerzo a 11 millones 400 mil.

A manera de conclusión se podría señalar que la dinámica de la pobreza tiene un componente demográfico a través de la alta fecundidad y de la migración, tema este último no abordado en este comentario. Los responsables de diseñar políticas de superación de la pobreza deberían considerar programas de población para disminuir los esfuerzos y los tiempos. No hacerlo, es dejar una fuerza fuera de control.

Proyección de la Población del Perú por niveles de pobreza

Año	No Pobres	Pobres	
		Con bajo descenso de fecundidad 1/	Con mayor descenso de fecundidad 2/
1995	10 532	13 000	13 000
2000	11 196	14 634	14 466
2005	11 891	16 415	15 913
2010	12 550	18 307	17 335
2015	13 146	20 275	18 730
2020	13 688	22 297	20 069
2025	14 160	24 390	21 359

1/ Corresponde a la hipótesis de alta fecundidad de las proyecciones oficiales del INEI (1995)

2/ Corresponde a la hipótesis media fecundidad de las proyecciones oficiales del INEI (1995)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (1995), "Proyecciones de la población del Perú 1995-2025", *Boletín de Análisis Demográfico*, N° 34, Instituto Nacional de Estadística e Informática/Centro Latinoamericano de Demografía/ Fondo de Población de las Naciones Unidas (INEI/ CELADE/FNUAP), Lima.

4.7. COMENTARIOS AL TEMA: DINAMICA DEMOGRAFICA DE LA POBREZA

COMENTARISTA Nº 3 :

Ricardo Infante

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Lima, Perú

Mediante este comentario se tratará de contribuir a esclarecer la llamada «zona difusa» entre pobreza y población, a través del análisis de dos factores que inciden sobre el ingreso familiar y, por lo tanto, sobre las condiciones de vida y reproducción de los diferentes grupos sociales. Estos son, el empleo y el gasto social.

En las exposiciones se ha señalado que, por un lado, las distintas fases de transición demográfica de los países se produjeron en un contexto de mejoría de los ingresos y de un grado creciente de urbanización. Esto es, la transición demográfica se dio unida al proceso de «modernización» de América Latina, el que estuvo directamente vinculado a los fenómenos distributivos del período 1950-1980; vale decir, al desarrollo del mercado laboral. Por otro lado, se ha dicho que los procesos de movilidad desde los hogares de menos ingresos a los grupos de ingreso medio, y de éstos a los grupos altos, aceleran la transición demográfica. En definitiva, tanto los antecedentes históricos como la información «micro», a nivel de la familia, apuntan a que mayores niveles de ingresos acompañados de una mejor distribución favorecen el cambio demográfico.

La cuestión reside, entonces, en saber de dónde obtienen su ingreso los diferentes grupos sociales. Según estudios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la mayoría de los países de América Latina los sectores pobres obtienen sus ingresos fundamentalmente del trabajo: de éstos, aproximadamente un 70% proviene del mercado laboral y el 30% restante del gasto social. La composición del ingreso de los grupos de extrema pobreza es todavía más sesgada hacia el gasto social: aproximadamente un 40% del ingreso de las familias indigentes se origina en el gasto social.

En definitiva, la posición relativa de ingresos de los grupos depende de su inserción laboral y, en menor medida, de su acceso a los recursos del gasto social.

En los años 80, cerca de un 90% del aumento de la pobreza se concentra en las áreas urbanas de América Latina. Los trabajadores pobres urbanos ¿dónde se ocupan? Fundamentalmente, en el sector informal. Un 60% de los pobres trabaja en actividades informales, y en el caso de los indigentes este porcentaje aumenta al 70%. ¿En qué trabajan? Un 10% de los ocupados pertenecientes a hogares pobres realiza trabajos domésticos, un 30% lo hace por cuenta propia, y un 20% es asalariado de las microempresas. El resto de los trabajadores pobres (40%) trabaja en el sector moderno: 8% en el sector público y 32% en el sector privado. Por otro lado, se afirma que «los pobres son asalariados». Efectivamente, un 70% de los pobres son asalariados, distribuidos en: 10% en trabajo doméstico, 20% en microempresas, 8% en el sector público y 32% en el sector moderno; desarrollando actividades en precarias condiciones de trabajo, de jornada laboral y de contrato de trabajo, y cuyo ingreso se aproxima al salario mínimo, que constituye una fracción reducida del costo de la canasta básica.

Hasta el momento se ha analizado la situación ocupacional de los trabajadores pobres, sin hacer mención de los determinantes de la oferta laboral. En primer lugar, la tasa de participación de los pobres es inferior a la del promedio de las familias; esto es, hay menos oferentes de fuerza de trabajo por hogar que en los grupos de ingresos medio y alto. Además, la tasa de desempleo de los pobres es más del

doble que la tasa de desempleo promedio, y es mayor todavía en el caso de mujeres indigentes. Por su parte, los jóvenes en situación de pobreza tienen una tasa de desempleo mayor aún, siendo de 3 veces el promedio en el caso de Costa Rica, y de 5 veces en el caso de Chile, lo cual revela una inserción altamente vulnerable de los sectores pobres en el mercado laboral.

Como se señaló, el gasto social es otro factor que influye sobre las condiciones de vida y de reproducción de las familias. Las experiencias de países como Chile, Costa Rica y Uruguay, que han desarrollado métodos de medición y análisis del efecto del gasto social sobre los diferentes grupos de ingreso, revelan que el efecto distributivo del gasto social debe ser analizado cuidadosamente. Las políticas de gasto social focalizadas en los grupos sociales más pobres pueden ser conflictivas, porque estarían restando recursos a los grupos medios. Estos grupos sociales, además de resultar severamente afectados durante el proceso de ajuste de los años 80, son decisivos en la definición de las estrategias nacionales. Por ende, las políticas de gasto social para reducir la pobreza tienen no sólo limitaciones de orden técnico, sino también político.

En cuanto a la transmisión intergeneracional de la pobreza, en estudios realizados por la OIT en países centroamericanos se muestra que aproximadamente uno de cada 5 hogares pobres tiene niños en la fuerza de trabajo. En

el caso de Costa Rica el ingreso de los niños trabajadores representa el 1.1% del producto, en El Salvador 0.3%, en Guatemala 1.7%, y en Honduras el 1.3% del producto. Asimismo, se estima que estas contribuciones alcanzan aproximadamente al 16% del ingreso familiar. Si se considera que la mitad de los niños son familiares no remunerados esta contribución llegaría al 10% del ingreso familiar, cifra que es semejante a la estimada para Brasil y Chile. Es decir, los niños realizan una contribución significativa al ingreso familiar, la que representa una fracción cercana al 1% del producto en los países reseñados. Estos indicadores sólo confirman la persistencia de factores que refuerzan las tendencias de transmisión intergeneracional de la pobreza.

Por último, una reflexión sobre el tema de la distribución y de la dinámica poblacional. Los procesos de transición demográfica del período 1950-1980 se produjeron en el contexto de la modernización de América Latina, con una elevada movilidad social y un rápido proceso de migración rural-urbana. La cuestión es saber hasta qué punto ese tipo de movilización social se sigue dando en América Latina, en circunstancias que opera otro patrón de desarrollo basado en el mercado y la competitividad, que se ha producido un estancamiento del proceso de migración rural-urbana, que el acceso al mercado de trabajo se hace cada vez más difícil, y que el Estado tiene menos posibilidades de apoyar a los distintos sectores sociales.



¡Adquiérala!

OFERTA Y DEMANDA GLOBAL 1995

Publicación de periodicidad anual que presenta de manera integrada y agregada las estadísticas económicas del país, en las que se describen el desenvolvimiento y las características de la economía peruana, mediante relaciones y combinaciones de variables macroeconómicas descritas en cuadros, que facilitan su estudio y comprensión, para una adecuada toma de decisiones.



CENTRO DE DOCUMENTACION

Visítenos en Av. Gral. Garzón N° 670, Jesús María.

Teléfonos: 433-4223 / 433-3865 Anexo 106, 433-3898 (directo)

Telefax: 433-3591 Email: Cendoc@INEI.GOB.PE - WEB: <http://www.inei.gob.pe>

CAPITULO 5

ALGUNOS USOS DE INFORMACION SOBRE POBLACION Y POBREZA PARA PROGRAMAS SECTORIALES

5.1. ASIGNACION DE RECURSOS: UN EJEMPLO DE FOCALIZACION EN EL PERU

Nelson Shack Yalta¹

Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)

Lima, Perú

Consideraciones generales

La preocupación por identificar con la mayor precisión posible a la población objetivo es una característica propia de todos los Fondos sociales, que surgen generalmente con la misión de mejorar las condiciones de vida de la población más pobre, ante la ineficiencia del aparato estatal tradicional, en tanto se obtienen los resultados del programa de ajuste estructural -cuya implementación normalmente le antecede- y se fortalecen las instituciones estatales a cargo de los sectores sociales.

A diferencia del convencional desempeño del Estado en materia social, de carácter universal, que no garantiza que los beneficiarios de las políticas sociales y de alivio a la pobreza sean finalmente la población objetivo programada al inicio, a través de un Fondo social y con una óptica selectiva se persigue llegar efectivamente a los más pobres. Esta necesidad de focalización tiene su correlato directo en la escasez de recursos frente a lo inmenso de las necesidades de gran parte de la población en nuestras realidades latinoamericanas.

Evolución institucional

El proceso de mejora en la focalización va de la mano con el proceso evolutivo de estos Fondos, el que en términos generales sigue un derrotero similar a aquél.

Así, por ejemplo, en la evolución de FONCODES se pueden distinguir cuatro etapas que sin ser mutuamente excluyentes tienen características propias, marcadas por la continua experiencia adquirida, la que ha actuado como un mecanismo retroalimentador

de fundamental importancia en el permanente mejoramiento de los sistemas y procedimientos empleados en el ciclo de proyectos y en la gestión administrativa.

Una etapa inicial, que abarca desde su creación a finales de 1991 hasta el primer semestre de 1992, en la que se organiza la institución y se completan los cuadros gerenciales y técnicos. En esta etapa se define conceptualmente el Fondo, se desarrollan metodologías de trabajo y se tienen las primeras experiencias de financiamiento, sin contar aún con el apoyo de sistemas de información adecuados y con escaso equipamiento.

Una segunda etapa, comprendida entre el segundo semestre de 1992 y finales de 1993, en la que las operaciones alcanzan su nivel promedio esperado, se mejoran métodos y procedimientos en función de la experiencia adquirida y las facilidades que brinda la introducción de la informática en las operaciones. Se inicia el proceso de descentralización y se crean oficinas zonales para atender a la población dentro del ámbito de su departamento de origen.

Una tercera etapa, que se inicia a fines de 1993, se caracteriza por la participación de organismos financieros internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en el cofinanciamiento de los proyectos y en el fortalecimiento institucional. En esta etapa, se

¹ A continuación se presentan algunas recomendaciones generales sobre la implementación de un adecuado proceso de focalización en materia de gasto e inversión social, sobre la base de las actividades que desarrollan los fondos sociales que operan según la demanda de la población. Sobre el particular, se ha tomado como referencia la experiencia y los trabajos desarrollados por el autor en FONCODES.

perfeccionan los métodos y procedimientos del ciclo del proyectos y del manejo financiero para hacerlos compatibles con las condiciones de financiamiento de los créditos externos, iniciándose asimismo la consolidación del proceso de descentralización y el funcionamiento pleno del sistema de informática aplicado al manejo integrado del ciclo de proyectos a nivel nacional, así como a los sistemas de gestión administrativa y contable.

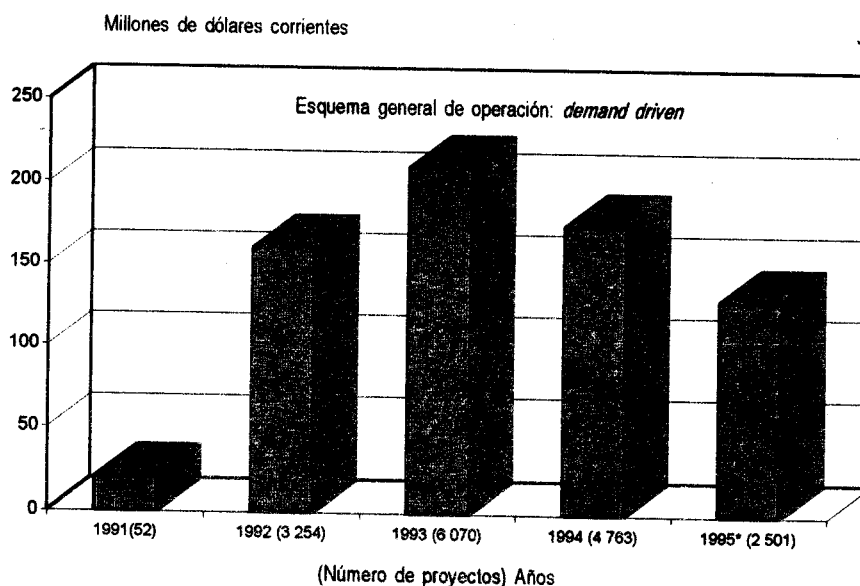
Finalmente, a partir de junio de este año, FONCODES inicia una nueva etapa - generalmente la última en la mayoría de los Fondos sociales- en el marco de un período de transición, desde una política con énfasis en la compensación a otra que prioriza el desarrollo, con la redefinición de ámbitos de acción geográficos y sectoriales, ampliando el financiamiento de proyectos de infraestructura económica y de desarrollo productivo, y promoviendo la generación de

empleo permanente. Asimismo, esta nueva etapa implica nuevos procesos de concertación de créditos y donaciones, y la profundización del proceso de perfeccionamiento de los sistemas y procedimientos con los que opera el Fondo.

Perfeccionamiento de los instrumentos de focalización

En el curso de este desarrollo institucional, cuya evolución se refleja en los niveles de operación de FONCODES que se muestran en el gráfico 1, un aspecto que debe marcar el proceso de mejora y perfeccionamiento es la especial preocupación por identificar y llegar efectivamente a los más pobres del país. Para ello debe complementarse el enfoque de demanda que constituye la base de operación, y la necesaria focalización que ella conlleva, con labores de promoción y priorización de inversiones.

Gráfico 1
Operaciones de FONCODES
Aprobación de Proyectos, 1991-1995



* Al 30 de junio

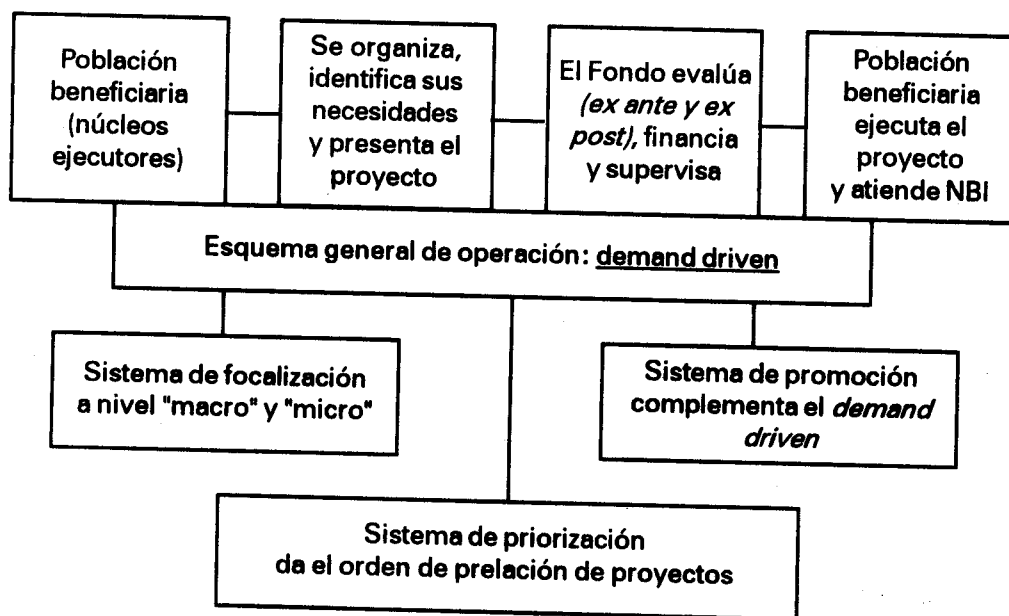
En efecto, para que la asignación de recursos sea eficaz dentro de un modelo de operación basado en la demanda de la población, resulta necesario que se sostenga en tres sistemas dinámicos, automáticos e interconectados entre sí:

- i. sistema de focalización, que permita asignar los escasos recursos (por lo inmenso de las necesidades) sin imponer desde arriba quién recibe qué;
- ii. sistema de priorización de inversiones, que permita determinar de una manera transparente el orden de atención de los proyectos en cada fase del ciclo de proyectos (evaluación, aprobación, financiamiento, etc.), y
- iii. sistema de promoción, que permita complementar adecuadamente el enfoque

de demanda, financiando la ejecución de proyectos de inversión social en las zonas más pobres y alejadas, las cuales justamente por su lejanía y grado de pauperización de sus poblaciones muchas veces no pueden acceder al cofinanciamiento que brinda el Fondo, y que hace viable la participación democrática de la población en la gestión de su propio desarrollo y mejora de su calidad de vida.

La focalización tiene que realizarse eficazmente en dos niveles: a nivel "macro" (macro-focalización), en el cual se preasignan los recursos geográficamente y por áreas y sectores de inversión, y a nivel "micro" (micro-focalización), mucho más fina y precisa, que se efectúa dentro de la evaluación *ex ante* (técnica y socioeconómica) y que debe ser practicada a todos los proyectos sometidos a consideración del Fondo para su financiamiento.

ESQUEMA DE ASIGNACION DE RECURSOS



En este sentido, la asignación referencial de recursos, por ubicación geográfica y por áreas (asistencia social, infraestructura social, infraestructura económica y desarrollo productivo) y sectores de inversión (nutrición, salud, educación, saneamiento, agropecuario, transporte, energía, pesquería, e industria y comercio), debe constituir el principal

instrumento de gestión en la orientación de las operaciones.

En el caso de FONCODES, desde 1991 se han elaborado coeficientes de asignación por unidad geográfica, considerando diversos indicadores socioeconómicos y ponderándolos según la respectiva población. Asimismo, en

atención al mandato expreso de su ley de creación, sustentado en la proporción de los niveles de pobreza que se hallan en las zonas urbana y rural, siempre se ha preasignado el 60% de los recursos a la atención de los requerimientos de la población pobre del área rural.

De esta manera, en 1991 y 1992 se asignaron los recursos a nivel regional, sobre la base de cuatro indicadores de pobreza disponibles: población sin acceso a servicios de agua, niños en edad escolar que no asisten a la escuela, mortalidad infantil, e ingreso laboral per cápita promedio anual.

Sin embargo, conscientes de la necesidad de definir una unidad geográfica de referencia menor que la región, para efectivamente lograr focalizar mejor las acciones, y ante las restricciones existentes en la disponibilidad de información confiable sobre indicadores socioeconómicos, en 1993 se determinó una asignación referencial de recursos a nivel provincial sobre un solo indicador: la mortalidad infantil, obtenida del VIII Censo de población y III de Vivienda realizado en 1981.

En el año 1994 se concluyó con el procesamiento de los resultados del IX Censo de población y IV de Vivienda realizado en 1993, lo que permitió perfeccionar los mapas de pobreza existentes. En esta oportunidad se elaboró una asignación referencial de recursos a nivel departamental sobre 11 indicadores socioeconómicos: desnutrición crónica, analfabetismo, inasistencia escolar, niños que trabajan, población económicamente activa (PEA) sin profesión, desempleo, hacinamiento, precariedad de la vivienda, carencias en los servicios de agua, desagüe y luz. Utilizando la tasa de desnutrición crónica (TDC), proveniente del I Censo de escolares de talla/edad, realizado en setiembre de 1933, se desagregó el nivel departamental obteniendo indicadores a nivel provincial

En 1995 se ha perfeccionado este instrumento, elaborándose una asignación

también sobre la base de 11 indicadores: desnutrición crónica, mortalidad infantil, analfabetismo, inasistencia escolar, niños que trabajan, PEA sin profesión, hacinamiento, precariedad de la vivienda, vivienda sin acceso a los servicios de agua, desagüe y luz; pero en esta ocasión, a nivel provincial.

No obstante este afán de perfeccionamiento, para lograr una efectiva focalización resulta necesario definir el distrito como unidad básica de referencia para la programación de actividades; de manera que sobre la base de la tasa de desnutrición crónica se elaboró una asignación referencial de recursos que FONCODES aplica en el sistema de priorización de inversiones.

Análisis comparativo del asignador

Los instrumentos de macro-focalización deben perfeccionarse a medida que las restricciones de información adecuada desaparezcan paralelamente a la toma de decisiones; no se puede esperar a tener un conocimiento pleno y exacto (aunque es evidentemente lo deseable) de dónde están los pobres para empezar a decidir cómo y dónde invertir. El proceso de toma de decisiones debe irse perfeccionando en el camino.

En 1991, luego de los primeros estudios y formación de una infraestructura organizativa básica, FONCODES inició sus operaciones en el mes de noviembre financiando la ejecución de proyectos de inversión social, logrando materializar cerca de 10.2 millones de dólares en 52 proyectos por un total de 11.1 millones. En 1992, se desagregó la asignación regional elaborada a nivel de departamento, sobre la base de los mismos indicadores mencionados, aprobándose el financiamiento para 3 254 proyectos por 116.6 millones de dólares, con un desembolso total de 81.5 millones de dólares.

Si bien es cierto que en aquellos años se gastaron más recursos en los departamentos

más pobres, también es cierto que como consecuencia del *demand driven*, de la escasa promoción desarrollada (las labores de promoción fueron generales, no focalizadas, y realizadas por diversos agentes externos) y de la priorización y focalización a nivel departamental, se dejaron de atender algunas provincias pobres. Aprendiendo de la experiencia, para 1993 se definió desde el principio una asignación referencial de recursos a nivel provincial.

En 1993, en el contexto de un entorno restrictivo en lo que se refiere a disponibilidad de información actualizada a nivel provincial, se construyó un indicador basado únicamente en la tasa de mortalidad infantil, distinguiendo el área urbana de la rural, y con información del censo de 1981. Dicho instrumento se construyó con el pleno convencimiento de que reflejaba con bastante aproximación la compleja distribución de la pobreza a lo largo del país.

En efecto, en el Perú, el carácter y la amplitud de la pobreza están profundamente ligados a la organización económica y social que se ha mantenido a lo largo de su historia, constituyendo un fenómeno estructural, reflejo del comportamiento de un complejo número de factores institucionales, económicos, sociales, demográficos y políticos. En este sentido, se tomó la tasa de mortalidad infantil (TMI) de 1981 como variable resumen, considerando la alta correlación demostrada entre dicha variable y otros indicadores socioeconómicos de la calidad de vida, como son los niveles de nutrición del niño y de la madre, el nivel de educación de la mujer, problemas de saneamiento y salubridad de la vivienda, posibilidad de acceso a servicios de salud, posibilidades económicas de la mujer y la familia, entre otros.

Sobre la base de esta variable ponderada con la población censada en 1981, se construyó el asignador. Se determinó el uso de la población de 1981 y no de proyecciones a 1993, no sólo porque se correspondía con la

TMI empleada, sino porque era coherente con una distribución más estable de la población en el territorio. En efecto, la intensa actividad militar y el clima de violencia, fruto de la guerra que se venía librando con los grupos terroristas, y la secular búsqueda de mejores condiciones de vida por parte de la población, especialmente joven, de los distritos más pobres y alejados, en las capitales de provincias, de los departamentos y finalmente en Lima, ha devenido en importantes procesos migratorios en las dos últimas décadas, tal como claramente lo evidencian los resultados del censo de 1993.

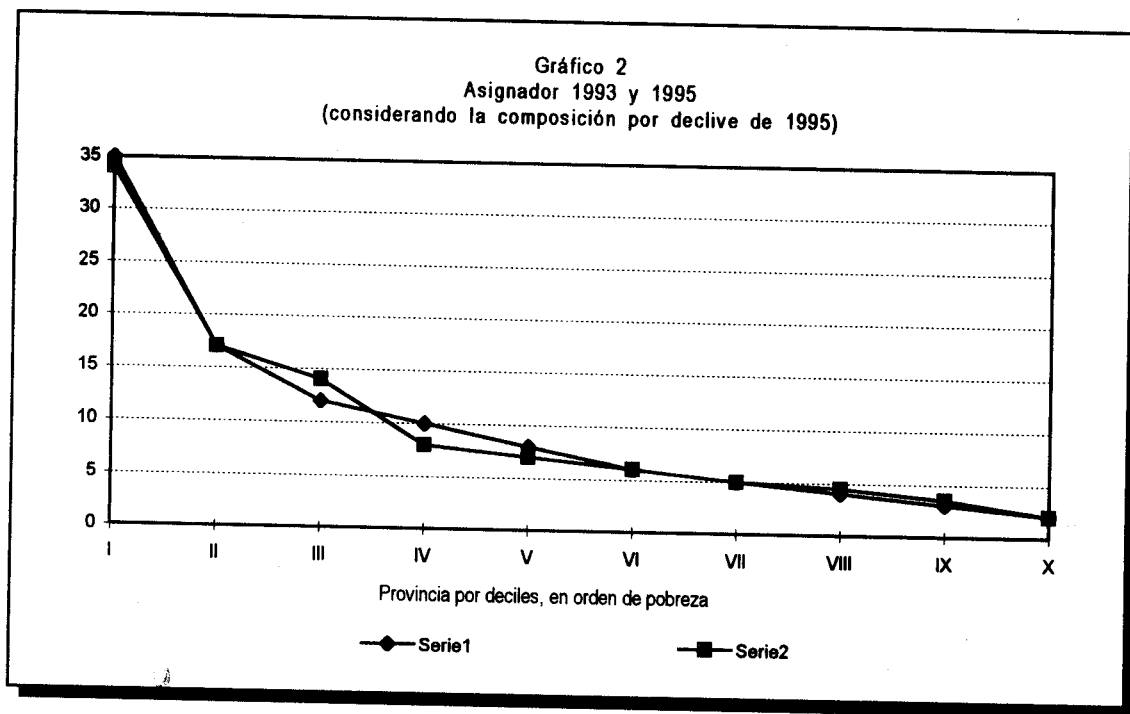
Sin embargo, en vista de que la misión de un Fondo es mejorar la calidad de vida de la población más pobre, transfiriendo capital a través del financiamiento de proyectos de inversión, que son en su mayoría de infraestructura, resultaría en ocasiones inconveniente dotar de más servicios sociales a aquellas localidades en que evidentemente es imposible lograr un balance entre población, estructura productiva, recursos y ambiente, dadas las condiciones actuales de densidad poblacional. Es más, el problema migratorio incluso podría agravarse, al promover el desplazamiento de poblaciones hacia las ciudades grandes e intermedias, por la desatención (recuérdese que por lo escaso de los recursos no se puede atender todo a la vez, siendo las alternativas de asignación excluyentes) de aquellas zonas tal vez no tan pobladas, pero en las cuales sí es posible lograr un balance entre población y recursos.

Hoy, con datos actualizados, se han definido nuevos coeficientes de asignación en base a los 11 indicadores socioeconómicos antes mencionados; sin embargo, a pesar de que existen 10 indicadores adicionales, en promedio las diferencias no son significativas. El coeficiente de determinación entre los asignadores de 1993 y los de 1995 es de 96%, como se evidencia en el gráfico 2. En otras palabras, el mayor ajuste logrado en la macro-focalización al incorporar 10 indicadores

socioeconómicos adicionales en la determinación de las asignaciones efectuadas durante estos dos años, ha sido de sólo 4% en promedio. Incluso, si tenemos en cuenta sólo las provincias correspondientes al primer decil (aquellas con mayor asignación y por tanto con mayores niveles de pobreza en lo que a número de pobres se refiere), el coeficiente de determinación alcanza el 97%; es decir, el mayor ajuste logrado alcanzó en promedio sólo el 3%.

Esta realidad refuerza la tesis, siempre planteada, de que la pobreza en el Perú tiene fundamentalmente un carácter estructural. Asimismo, es conveniente hacer notar la

transparencia en la asignación de los recursos, consideración de especial relevancia para el logro de una adecuada imagen institucional, pues nada es más claro que usar un indicador oficial de público acceso y simples multiplicaciones por las respectivas poblaciones (en lugar de asumir criterios subjetivos u opinables, como usar ponderadores), para determinar la asignación por áreas geográficas. Por estas razones se emplearon estos coeficientes, los cuales orientaron las operaciones de FONCODES en 1993, las que ascendieron a 159.7 millones de dólares en desembolsos, correspondientes a la aprobación del financiamiento de 6 070 proyectos por 210.7 millones de dólares.



Resultados similares se obtuvieron al comparar el asignador empleado en 1994 con el que actualmente se ha elaborado. El coeficiente de determinación entre ambos se acerca al 97%. Ello implica que, en promedio, el dejar de usar el desempleo en la determinación del coeficiente e incorporar la tasa de mortalidad, el ajuste ha mejorado en sólo 3%.

Claro está que existen algunas diferencias puntuales, cuando se analiza cada una de las

provincias, comparando el *ranking* durante los tres últimos años según los asignadores respectivos. Estas diferencias se deben fundamentalmente a la magnitud de los ponderadores empleados en la construcción del índice de pobreza en 1994 y 1995; es más, en el caso de 1994 se parte de una asignación a nivel departamental, que al ser desagregada a nivel de provincia al interior de cada departamento en base a un solo indicador como es la TDC a nivel provincial, hace que la comparación de los asignadores entre

provincias de diferentes departamentos de origen, no sea del todo congruente y aplicable.

Si comparamos las asignaciones provinciales globales por decil, considerando la composición de las provincias en cada uno que determina el **asignador de 1995**, las diferencias entre las asignaciones que de corresponderían al uso de los diferentes indicadores empleados cada año no son significativas; más aún, si lejos de considerar la composición del año 1995 tenemos en cuenta la composición propia de cada decil cada año, vemos que las diferencias tampoco son significativas. Es decir, ni las diferencias entre las asignaciones por deciles consideradas cada año, ni las asignaciones de cada provincia al interior de los deciles son, en promedio, significativas.

Todo esto nos permite concluir que durante los últimos dos años se ha perfeccionado la precisión en la identificación de los más pobres; sin embargo, las mejoras introducidas no han sido radicales.

Asignación por pobreza y niveles de aprobación

Resulta necesario señalar que la comparación de lo asignado por pobreza *versus* lo aprobado constituye un indicador de gestión referencial y una comparación parcial, pues en la realidad existen otros factores (de menor importancia, pero significativos) ligados a políticas generales de la institución y a factores de gestión administrativa que también guían en la práctica el proceso de asignación de recursos y hacen que la correlación entre los asignadores antes mencionados y los niveles efectivos de aprobación a nivel provincial sea significativa, pero sin llegar al 100%.

En efecto, políticas como el tratamiento especial a zonas de frontera y el asegurar niveles de operación mínimos por oficina zonal que hagan factible la aplicación de esta herramienta de gestión (asignación referencial de recursos) y que permitan el desarrollo de las operaciones del Fondo con niveles de eficiencia razonables,

así como la falta de atención de algunas zonas del país por razones de política institucional o coordinación interinstitucional (no solamente los Fondos sociales desarrollan programas de alivio a la pobreza), hacen que la aprobación de proyectos muestre diferencias respecto a las asignaciones por pobreza.

Sin perjuicio de lo anterior, en el caso de FONCODES, en 1993, el 81% del monto aprobado ascendente a 165.2 millones de dólares (sin incluir proyectos de envergadura multiprovincial) correspondió a las respectivas asignaciones por pobreza.

Es más, si analizamos la composición de los proyectos aprobados por deciles, puede observarse que este porcentaje se incrementa a medida que tomamos en cuenta los estratos más pobres (primeros deciles), lo cual revela el buen resultado de las acciones de focalización a nivel provincial.

Resultados similares se obtienen al analizar la distribución provincial del monto aprobado en 1994, la cual muestran en promedio un coeficiente de determinación del 85% frente a lo asignado, como se desprende del gráfico 3, ubicado en la siguiente página.

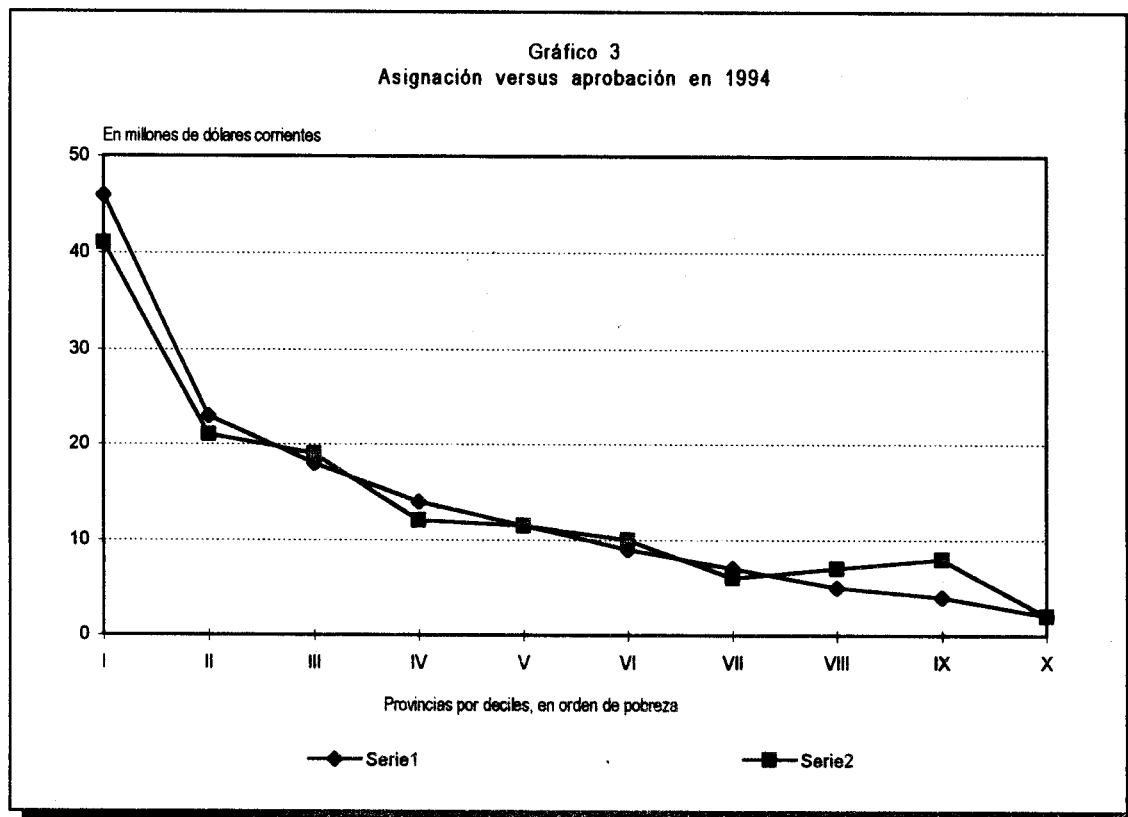
En 1994, FONCODES aprobó financiamientos por 136.5 millones de dólares para la ejecución de proyectos sin cobertura multiprovincial, mientras que el monto correspondiente a proyectos con esa característica ascendió a 33.3 millones de dólares; es decir, las operaciones de FONCODES en 1994 alcanzaron en total la aprobación de 4 763 proyectos por 169.8 millones de dólares, con desembolsos superiores a 146 millones de dólares. De manera análoga a 1993, se aprecia una mejor focalización en los estratos más pobres de la población -el coeficiente de determinación sube a más de 92% en el caso del primer decil.

Para 1995, no obstante que las comparaciones entre lo ejecutado y lo asignado durante los primeros meses del año no son del

todo aplicables, en vista de que FONCODES programa sus acciones considerando el año como la unidad de referencia básica, se observan actualmente niveles de determinación cercanos al 70%.

Aunque en el promedio nacional se aprecia una clara mejoría en la focalización de las acciones durante los últimos años, si tenemos en cuenta los coeficientes de 1995 comparamos los niveles de asignación y aprobación agregados para el periodo 1993-1995, los niveles de determinación promedios entre lo asignado y lo aprobado hasta la fecha son significativos sólo en los primeros deciles (alcanzando tasas superiores al 70%), mostrando diferencias importantes en el resto de los estratos. Esto revela, aún más, la

necesidad de implementar eficazmente una estrategia de promoción que complemente el enfoque de demanda, así como la conveniencia de considerar el efecto de las operaciones anteriores del Fondo al momento de establecer las asignaciones cada año, con el propósito de corregir cualquier distorsión producida como consecuencia de responder a las demandas de la población y de mejorar progresivamente el proceso de toma de decisiones de asignación, que se traduce, a veces, en la aprobación del financiamiento de proyectos en exceso dentro de algunos distritos (y por agregación en provincias, departamentos y regiones) con relación a los montos referencialmente asignados en función del nivel de vida que presentan sus poblaciones.



Por otro lado, el proceso de perfeccionamiento de los instrumentos empleados en la macro- focalización, debe hacerse extensivo a aquellos relacionados con la micro- focalización. En efecto, deben perfeccionarse los aspectos relacionados con la evaluación *ex ante*, sobre todo la visita de campo y la evaluación socioeconómica de los

potenciales beneficiarios, pues de esta forma se identifican *in situ* y se asegura con gran precisión que los beneficiarios de los proyectos sean en verdad poblaciones en condición de pobreza, y que el apoyo que brinda el Fondo repercuta efectivamente en el mejoramiento de sus condiciones de vida, resolviendo sus necesidades más apremiantes.

Las sucesivas evaluaciones de impacto, nos enseñan que resulta imperioso redoblar esfuerzos para mejorar algunos de los procedimientos del ciclo de proyectos, con el propósito de:

- i) Lograr una mejor focalización y priorización de las inversiones, complementando el enfoque de demanda con el desarrollo de una estrategia de promoción que permita llegar efectivamente a los más pobres entre los pobres, financiando la ejecución de proyectos de inversión legítimos, prioritarios, integrales, de impacto y operación futura seguros, y
- ii) Mejorar la calidad de la evaluación *ex ante* de los proyectos, así como la supervisión durante la gestión de los mismos.

Conclusiones y recomendaciones

En el caso de FONCODES, es evidente su proceso de búsqueda de cómo mejorar los indicadores y la metodología, desarrollado con el propósito de identificar con la mayor precisión posible a los más pobres; basta con apreciar la evolución de los instrumentos usados en la macro-focalización de sus actividades, así como la gran proximidad de lo asignado y lo ejecutado cada año. Sin embargo, es preciso señalar que las mejoras introducidas en el coeficiente de asignación, fruto del empleo de nuevos y actualizados indicadores como igualmente de nuevas consideraciones metodológicas, no han sido significativas. Ello se debe fundamentalmente a que la naturaleza de la pobreza en el país es de carácter estructural, y la TMI o la TDC constituyen variables sintéticas de la calidad de vida de las personas.

El disponer de indicadores actualizados sobre el tipo y magnitud de las diversas carencias que afectan a la población, debe conducir a un manejo adecuado de la información y a focalizar aún mejor las acciones. La utilidad de crear un mapa de pobreza o de focalizar según líneas de pobreza, mapa de

necesidades básicas o métodos integrados, sobre los cuales se asignen referencialmente recursos globales, es muy reducida. En efecto, en vez de emplear ponderadores (generalmente arbitrarios) en la determinación de un índice agregado, lo que debe hacerse es elaborar mapas de pobreza de dimensión sectorial, que permitan una asignación coherente de los recursos en magnitud, oportunidad y conformidad con las características carenciales específicas de cada zona.

Por otro lado, no debe perderse de vista que la toma de decisiones sobre asignación de recursos no debe esperar tener el conocimiento preciso, exacto y detallado de la ubicación y magnitud de la pobreza, sino que al igual que todos los sistemas y procedimientos debe estar inserta en un proceso de mejora y perfeccionamiento continuos.

Adicionalmente, y considerando el entorno político a veces muy sensible en que se desarrollan las operaciones de cualquier Fondo social, el tema de la transparencia y discrecionalidad en la asignación de los recursos adquiere especial importancia. Es deseable que todos conozcan y entiendan cómo se distribuyen los recursos fiscales en este aspecto, por lo que se requiere disponer de metodologías sencillas y verificables.

Es necesario efectuar un análisis a nivel distrital, y convertir al distrito en la unidad de referencia básica para la programación de las actividades del Fondo. Resulta indispensable que la asignación referencial de recursos sea congruente con este enfoque, pues de lo contrario no se podrá garantizar que se logre llegar a los más pobres entre los pobres.

Esto se relaciona indefectiblemente con la necesidad de implementar una estrategia de promoción focalizada que complemente eficazmente el enfoque de demanda que rige las operaciones, y permita junto con otros mecanismos -como por ejemplo considerar niveles de gasto de preinversión adecuados o mayores niveles de coordinación

interinstitucional- financiar proyectos en aquellos lugares donde, por la misma condición de extrema pobreza de sus poblaciones, no pueden organizarse o generar espontáneamente proyectos elegibles para el financiamiento de FONCODES.

No debe perderse de vista que un mapa de pobreza no es igual a la asignación referencial de recursos que debe orientar las labores de un Fondo, aunque evidentemente ésta se construye sobre la base del primero. Existen consideraciones de orden operativo (necesarias para hacer viable la gestión de las oficinas zonales y el financiamiento de proyectos) o de política institucional (incluso del gobierno en general), que hacen que algunos coeficientes de asignación difieran de los índices de pobreza elaborados.

En este sentido, es oportuno resaltar la conveniencia de considerar en la determinación de nuevas asignaciones anuales el impacto de las operaciones pasadas del Fondo, pues de esta manera se corrige progresivamente cualquier distorsión ocasionada por el *demand driven*, como la aprobación del financiamiento de proyectos en exceso dentro de algunos distritos y por agregación en provincias, departamentos y regiones, con relación a los niveles asignados en función del nivel de vida que presentan sus poblaciones.

Una medida concreta para una mejor focalización del gasto (inversión), sería adoptar una política que al menos durante el primer semestre del año determine no invertir en nuevos proyectos en las capitales de provincia (o en general, en distritos mayormente atendidos y no muy pobres) en beneficio de los más pobres, poco atendidos y alejados. Es evidente la correlación existente entre pobreza y una baja capacidad organizativa y de demanda de recursos financieros que se requiere para el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad y evaluación con que operamos.

Señales claras (al mercado) en materia de asignación (que como herramienta útil de

gestión debe efectuarse referencialmente a nivel distrital y sectorial, y complementarse con un adecuado sistema de priorización), harán que los agentes (promotores) orienten sus esfuerzos hacia las zonas más pobres y alejadas. Paralelamente, debe reforzarse el esquema con convenios de cooperación interinstitucional y con el reconocimiento de adecuados niveles de gasto de preinversión.

Es conveniente reiterar que tan o más importante que la macro-focalización es la micro-focalización. La rigurosidad en la visita de campo durante la evaluación técnica y socioeconómica *ex ante*, debe reforzarse con la realización de encuestas a nivel local - posiblemente a cargo de los municipios- que mediante la caracterización de la vivienda estratifiquen casi de manera inmediata a los pobres y a los que no lo son y distinga dentro de los primeros a los pobres extremos, señalando así con gran exactitud la población objetivo de las políticas.

Operativamente, la ficha de visita de campo empleada en la evaluación *ex ante* debiera ser una por distrito, con anexos por localidad, para así evitar llenar información igual en cada evaluación de un expediente técnico de un distrito; así, la actualización sería más homogénea. Cada evaluación posterior debería salir al campo con su ficha distrital impresa y llena, facilitando la verificación y actualización de los datos. De esta forma se podrían crear mapas de pobreza dinámicos, en los que se aprecie la evolución de los indicadores carenciales básicos, lograndose una mejor focalización de las acciones.

Finalmente, se debe ir identificando potencialidades y oportunidades de inversión acordes con una perspectiva de desarrollo económico sostenido (y mecanismos como la evaluación *ex post* podrían contribuir a este propósito), que busque la generación de empleo permanente, explotando las potencialidades productivas y ventajas competitivas de cada zona, mejorando (o

elaborando) a través de aproximaciones sucesivas un mapa de recursos que constituya una adecuada herramienta de gestión y

permita a la vez una intervención focalizada, que contemple un equilibrio entre población, ambiente, recursos y estructura productiva.

5.2. MAPA DE POBREZA EN EL PERU: ALCANCES METODOLOGICOS Y RESULTADOS

Rosa Flores Medina

Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)

Lima, Perú

1. Mapa de pobreza. Aspectos metodológicos

El mapa de pobreza del Perú constituye para el plan de lucha contra la pobreza el principal instrumento para la atención prioritaria de las áreas más pobres del país. El mapa de pobreza se ha elaborado tomando como base la información del Censo nacional de población y vivienda, realizado en 1993, y el Censo de talla, el cual permite conocer los niveles de desnutrición de los escolares del país.

El mapa de pobreza se ha desarrollado en tres niveles: departamental, provincial y distrital. En la elaboración de los mapas departamentales y provinciales se han utilizado 11 indicadores socioeconómicos. En el mapa distrital, debido al problema de representatividad de algunas de las variables, se utilizaron sólo 8 indicadores.

Los indicadores utilizados en los mapas departamental y provincial, son los siguientes:

Indicadores que reflejan pobreza extrema

1. Tasa de mortalidad infantil
2. Porcentaje de niños con desnutrición crónica

Indicadores de educación

3. Tasa de analfabetismo
4. Tasa de inasistencia escolar

Indicadores de ocupación

5. Tasa de niños que trabajan
6. Porcentaje de la población económicamente activa sin profesión

Indicadores que reflejan condiciones de hábitat

7. Porcentaje de hogares con hacinamiento
8. Porcentaje de viviendas con techos precarios

Indicadores de servicios básicos

9. Porcentaje de viviendas sin red pública de agua
10. Porcentaje de viviendas sin red pública de desagüe
11. Porcentaje de viviendas sin alumbrado eléctrico

En el mapa distrital se utilizaron sólo las siguientes variables:

Indicadores que reflejan pobreza extrema

1. Porcentaje de niños con desnutrición crónica

Indicadores de educación

2. Tasa de analfabetismo
3. Tasa de inasistencia escolar

Indicadores que reflejan condiciones de hábitat

4. Porcentaje de hogares con hacinamiento
5. Porcentaje de viviendas con techos precarios

Indicadores de servicios básicos

6. Porcentaje de viviendas sin red pública de agua
7. Porcentaje de viviendas sin red pública de desagüe
8. Porcentaje de viviendas sin alumbrado eléctrico

Se plantea que a mayor magnitud del indicador mayor es el nivel de pobreza. En este sentido, todos los indicadores fueron estandarizados.

Para la obtención del índice de pobreza, los indicadores de educación, ocupación, hábitat y servicios básicos fueron promediados y en

conjunto tienen un peso correspondiente al 50% del índice. El otro 50% está conformado por los indicadores de mortalidad infantil y desnutrición, por su importancia para explicar la situación de pobreza extrema de los hogares. Cabe recordar que la pobreza extrema se define como la incapacidad de los ingresos del hogar para acceder a una canasta de alimentos que cubre requerimientos mínimos nutricionales. Tal situación conduce a elevadas tasas de desnutrición y mortalidad infantil.

Un aspecto que merece ser aclarado es que la metodología utilizada permite comparar niveles relativos de calidad de vida en los distintos ámbitos geográficos. Sin embargo, no cuantifica el número de pobres de cada zona.

Los indicadores promediados y ponderados arrojan un índice para cada una de las provincias y departamentos del país. Este índice de pobreza posibilita el ordenamiento desde la zona más pobre hasta la menos pobre.

Para ilustrar las diferencias en los niveles de vida, los departamentos y provincias se han clasificado en cuatro estratos: muy pobre, pobre, regular y aceptable. Cabe reiterar que esta clasificación refleja sólo el nivel de vida promedio de la zona y no debe interpretarse en sus estratos superiores como ausencia de población pobre. Ello es particularmente importante en provincias como Lima, que no obstante estar clasificada como un área con nivel de vida aceptable, concentra importantes "bolsones" de pobreza.

En el caso de los distritos, dado el elevado número de distritos en el estrato muy pobre, se incluyó una categoría adicional de pobres extremos.

a) *Mapa de pobreza a nivel departamental*

La agrupación de departamentos, de acuerdo a la metodología arriba señalada, permite apreciar la siguiente situación:

Cuadro 1

MAPA DE POBREZA A NIVEL DEPARTAMENTAL

Orden	Niveles de vida/ Departamentos	Índice de pobreza	Porcentaje de Población	Coefficiente de asignación
Muy pobre				
1	Huancavelica	3,39	1,8	3,86
2	Apurímac	3,16	1,7	3,32
3	Ayacucho	3,03	2,3	3,70
4	Huanuco	2,96	3,0	4,55
5	Cajamarca	2,95	5,7	9,39
6	Cusco	2,93	4,7	7,17
7	Amazonas	2,90	1,6	3,09
8	Puno	2,83	4,9	8,09
Pobre				
9	Loreto	2,75	3,3	4,67
10	San Martín	2,50	2,5	3,05
11	Ucayali	2,49	1,5	1,98
12	Madre de Dios	2,46	0,3	1,21
13	Pasco	2,45	1,1	1,21
14	Ancash	2,31	4,3	5,56
Regular				
15	Piura	2,29	6,2	5,89
16	Junín	2,22	4,8	5,13
17	La Libertad	2,08	5,7	5,72
18	Lambayeque	1,87	4,2	3,18
19	Ica	1,62	2,6	1,74
20	Tumbes	1,60	0,7	1,27
Aceptable				
21	Arequipa	1,55	4,1	2,74
22	Moquegua	1,49	0,6	0,55
23	Tacna	1,39	1,0	1,04
24	Lima	1,15	28,6	10,94
25	Callao	1,00	2,9	0,94

Fuente: FONCODES

Cuadro 2
MAPA DE POBREZA POR DEPARTAMENTOS
Principales indicadores, 1993

Departa- mentos	Población		Nutrición Desnutrición crónica	Salud Tasa de mortalidad	Educación (Tasa) Analfabetismo		Inasistencia escolar	Empleo (%)		Vivienda (%)		Servicios (%)		
	Total	Rural			Total (%)	Femenino (%)		Niños que trabajan (%)	PEA sin profesión (%)	Vivienda precaria (%)	Hacinamiento (%)	Sin agua (%)	Sin desague (%)	Sin alumbra- do eléctrico (%)
TOTAL	22 639 443	29,9	48,3	58,3	12,8	18,3	12,7	3,6	83,9	31,1	17,8	53,3	60,0	45,1
Muy pobre														
Huancavelica	400 376	73,9	71,9	106,6	34,1	47,7	17,9	5,3	94,2	29,4	17,9	87,7	94,2	80,6
Apurímac	396 098	64,9	68,6	85,4	36,9	51,5	15,2	3,3	92,0	38,6	26,9	82,4	87,8	80,4
Ayacucho	512 438	51,9	64,2	84,8	32,7	45,8	18,2	4,5	90,9	28,3	23,3	73,2	85,5	74,3
Huánuco	678 041	61,4	62,2	71,1	24,7	34,6	22,1	6,2	92,9	34,2	27,7	80,9	81,6	74,7
Cajamarca	1 297 835	75,3	65,5	62,4	27,2	39,0	17,8	6,5	93,7	17,2	37,4	81,9	85,9	82,8
Cusco	1 066 495	54,1	60,0	91,8	25,4	36,4	15,5	5,4	90,2	33,9	21,4	71,7	76,5	57,6
Amazonas	354 171	64,5	64,1	67,7	19,9	29,4	15,5	6,2	94,5	26,2	35,4	80,6	84,9	82,3
Puno	1 103 689	60,8	53,6	89,9	22,2	32,9	13,4	3,7	91,5	43,9	13,5	83,9	87,9	80,0
Pobre														
Loreto	736 161	42,0	59,7	72,3	10,8	14,9	17,6	3,8	91,1	58,9	37,1	70,7	71,1	51,5
San Martín	572 352	39,2	52,0	56,5	12,5	18,5	18,0	6,0	93,0	28,9	29,0	73,7	80,8	62,6
Ucayali	331 824	34,9	52,3	69,1	9,6	12,6	13,6	2,7	90,3	37,1	34,4	80,1	80,7	51,9
Madre de Dios	69 854	42,6	53,6	62,8	8,0	12,9	10,9	3,4	91,9	51,9	31,6	78,3	79,8	50,9
Passco	239 191	41,1	57,4	66,6	15,3	22,8	11,6	4,0	88,8	16,5	27,1	73,9	79,3	54,4
Ancash	983 546	42,6	54,3	57,3	21,1	29,8	12,5	3,3	88,4	34,4	14,0	59,9	68,9	55,1
Regular														
Piura	1 409 262	29,6	49,9	65,7	16,3	21,2	14,2	3,8	88,0	16,7	18,9	52,5	70,8	58,6
Junín	1 092 993	34,5	58,5	63,0	13,4	20,2	11,1	3,4	85,9	11,0	18,2	55,5	69,3	42,1
La Libertad	1 287 383	31,5	47,5	45,5	13,0	18,4	13,7	4,2	84,1	51,0	13,4	49,9	57,6	45,3
Lambayeque	950 842	22,9	39,8	49,0	11,0	14,6	12,0	2,8	85,3	45,0	12,0	45,9	57,3	34,1
Ica	578 766	16,5	29,1	39,1	5,8	8,0	9,5	1,8	81,4	76,1	9,2	41,0	57,6	25,0
Tumbes	158 582	12,4	27,4	52,2	6,6	8,0	10,2	3,9	84,7	5,7	14,7	42,4	59,9	30,4
Aceptable														
Arequipa	939 062	14,3	30,2	44,8	7,6	11,6	8,2	3,0	78,9	19,0	15,5	41,1	52,4	30,3
Moquegua	130 192	17,2	23,7	41,9	8,8	13,9	7,5	2,8	80,3	32,1	11,9	42,0	48,1	38,3
Tacna	223 768	10,3	18,1	40,3	7,4	11,2	8,5	3,6	82,6	32,6	13,0	34,2	39,5	26,3
Lima	6 478 957	3,2	23,6	26,4	4,2	6,2	7,9	1,9	76,2	27,1	12,2	28,7	32,2	17,9
Callao	647 565	0,1	19,7	22,9	3,0	4,5	5,0	2,1	77,6	23,5	9,2	28,0	29,3	17,6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática; Censo de Población y Vivienda.

Ministerio de Educación; Censo de Talla.

Ministerio de Salud; Mapa de Salud

Elaboración: FONCODES.

El grupo **Muy pobre** se encuentra conformado por los departamentos de Huancavelica, Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Cajamarca, Cusco, Amazonas y Puno. Juntos representan el 25.7% de la población del país. En el grupo **Pobre** se encuentran los departamentos de Loreto, San Martín, Ucayali, Madre de Dios, Pasco y Áncash, los cuales representan el 12.9% de la población total. En este grupo la población rural fluctúa entre 35% y 43%. Los indicadores sociales muestran una situación ligeramente mejor que la del grupo anterior. En el estrato **Regular** se ubican los departamentos de Piura, Junín, La Libertad, Lambayeque, Ica y Tumbes. En conjunto representan el 24.2% de la población y, con excepción de Junín, son predominantemente costeros. Sus indicadores sociales muestran un nivel de vida por encima de la media nacional. Finalmente, en el nivel de vida **Aceptable** están los departamentos de Arequipa, Moquegua, Tacna, Lima y la provincia constitucional del Callao. Estos departamentos agrupan el 37.2% de la población del país y se caracterizan por el significativo porcentaje de población que habita en áreas urbano-marginales. El nivel de vida

es relativamente superior al resto del país, a causa de la concentración de servicios básicos que se da en ellos. Las características socioeconómicas de cada uno de los departamentos se presentan en el cuadro 2.

b) Mapa de pobreza a nivel provincial

Para la elaboración del mapa de pobreza a nivel provincial se utilizó la misma metodología que a nivel departamental. Las 188 provincias del país fueron clasificadas considerando la siguiente estratificación:

Niveles de vida	Índice de pobreza
Muy pobre	De 3.01 a 4.22
Pobre	De 2.01 a 3.00
Regular	De 1.51 a 2.00
Aceptable	De 1.00 a 1.50

Los resultados pueden ser apreciados en el cuadro 3, donde se observa que de las 188 provincias del país, 76 se encuentran en el estrato muy pobre, 76 en el grupo pobre, 22 en el de condición de vida regular, y sólo 14 están consideradas con un nivel de vida promedio que puede ser calificado como aceptable.

Cuadro 3
PERU: MAPA DE POBREZA PROVINCIAL

Departamento	Muy pobre	Niveles de vida de las provincias		
		Pobre	Regular	Aceptable
Huancavelica	Angaraes	Huaytará		
	Acobamba	Castrovirreyna		
	Tayacaja			
	Churcampá			
	Huancavélica			
Apurímac	Cotabambas	Abancay		
	Antabamba			
	Graú			
	Chincheros			
	Aymaraes			
	Andahuaylas			
Ayacucho	Cangallo	Lucanas		
	La Mar	P. del Sara Sara		
	Huanta	Huamanga		
	Huanca Sancos			
	Víctor Fajardo			
	Vilcas Huamán			
	Sucre			
	Parinacochas			

Cuadro 3

PERU: MAPA DE POBREZA PROVINCIAL

Departamento	Muy pobre	Niveles de vida de las provincias		
		Pobre	Regular	Aceptable
Huánuco	Padhitea Huacaybamba Marañón Dos de Mayo Huamalíes Ambo Puerto Inca	Huánuco Leoncio Prado		
Cajamarca	Celendín Hualgayoc Cutervo San Ignacio Cajabamba San Marcos	San Pablo Chota Cajamarca San Miguel Santa Cruz Jaén Contumazá		
Cusco	Paruro Chumbivilcas Paucartambo Canas Quispicanchis Acomayo Calca Anta Espinar	La Convención Canchis Urubamba	Cusco	
Amazonas	Condoncanqui Luya	Utcubamba Bagua Bongará Chachapoyas R. de Mendoza		
Puno	Carabaya Sandia Azángaro Melgar Moho Lampa	S.A. de Putina Huancané El Collao Chucuito Yunguyo Puno	San Román	
Loreto	Loreto Requena Ucayali Alto Amazonas Mariscal Castilla	Maynas		
San Martín	El Dorado	Lamas Bellavista Rioja Picota Mariscal Cáceres Moyobamba Huallaga Tocache	San Martín	
Ucayali	Atalaya Purús	Padre Abad Coronel Portillo		

Cuadro 3
PERU: MAPA DE POBREZA PROVINCIAL

Departamento	Muy pobre	Niveles de vida de las provincias		
		Pobre	Regular	Aceptable
Madre de Dios	Manú	Tahuamanú Tambopata		
Pasco	D.A. Camión	Oxapampa Pasco		
Ancash	C.F. Fitzcarrald Mariscal Luzuriaga Pomabamba Carhuaz Yungay Huari Sihuas Asunción Antonio Raymondi	Pallasca Huaylas Bolognesi Aija Ocros Corongo Recuay Huaraz	Casma Huarney	Santa
Piura	Huancabamba Ayabaca	Morropón Piura	Paita Sullana	Talara
Junin	Satipo	Junin Concepción Chanchamayo Tarma Jauja	Huancayo Yauli	
La Libertad	Sánchez Carrión Pataz Bolívar Julcán	Santiago de Chuco Oluzco	Chepén Pacasmayo Ascope	Trujillo
Lambayeque		Ferrenafe Lambayeque		Chiclayo
Ica		Palpa	Chincha Nazca Pisco	Ica
Tumbes		Zarumilla	Contralmirante Villar Tumbes	
Arequipa	La Union	Caylloma Condesuyos Castilla Caraveli	Camana	Islay Arequipa
Moquegua		Gral. Sanchez C.		Mariscal Nieto Ilo
Tacna		Candarave Tarata		Tacna Jorge Basadre
Lirna		Yauyos Oyon Cajatambo Huarochiri	Canta Canete Huauro Huaral Barranca	Lima Callao

Elaboracion: FONCODES

1. MAPAS DE POBREZA¹

Los Mapas de Pobreza desarrollados por el FONCODES en estos últimos años han sido elaborados por el método de las "Necesidades Básicas Insatisfechas" -NBI-. Este procedimiento mide la pobreza de un país a través de indicadores que reflejan ciertas carencias de los hogares. La evolución propia que han tenido estos mapas estuvo relacionado principalmente a la disponibilidad de información censal. Los Censos de Población y Vivienda 1993 y el de Talla Escolar 1993 -Desnutrición Crónica-, han permitido elaborar mapas actualizados a nivel departamental, provincial y distrital.

En este sentido, se ha ido ganando en precisión espacial, logrando de este modo una mayor eficiencia en la focalización y asignación de los recursos asignados a este Fondo.

Si bien es cierto que los mapas de pobreza reflejan condiciones de vida promedio en determinada área geográfica, para el Fondo ha resultado ser una herramienta sumamente valiosa, de fácil elaboración, comprensión e interpretación; la que ha permitido priorizar el gasto social en las zonas más necesitadas del país.

2. MAPA DE POBREZA PROVINCIAL

Después del Censo de Población y Vivienda de 1993 y el Censo de Talla Escolar 1993, se actualizaron los mapas de pobreza departamental y provincial, utilizando 11 indicadores entre socio-económicos y demográficos.

Los indicadores mencionados son los siguientes:

POBREZA EXTREMA

1. Porcentaje de Niños con Desnutrición Crónica.
2. Tasa de Mortalidad Infantil.

¹ Presentación a cargo de Juvenal Díaz Álvarez

EDUCACION

3. Tasa de Analfabetismo.
4. Tasa de Inasistencia Escolar.

OCUPACION

5. Tasa de Niños que Trabajan.
6. % de la Poblac. Económicamente Activa sin Profesión.

CONDICIONES DE HABITAT

7. Porcentaje de Hogares con Hacinamiento
8. Porcentaje de Viviendas con Techos Precarios.

SERVICIOS BASICOS

9. Porcentaje de Viviendas sin Red Pública de Agua.
10. Porcentaje de Viviendas sin Red Pública de Desagüe.
11. Porcentaje de Viviendas sin Alumbrado Eléctrico.

3. INDICE DE POBREZA PROVINCIAL

La propuesta de este índice es que a mayor magnitud, mayor será el nivel de pobreza. Para su cálculo, los indicadores de Educación, Ocupación, Condiciones de Habitat y Servicios Básicos han sido promediados y en conjunto tienen un peso del 50%. El otro 50% está conformado por los indicadores de Desnutrición Crónica y Mortalidad Infantil, debido a la importancia que tienen para explicar la pobreza extrema.

Finalmente, la provincia menos pobre -Callao- ha sido considerada con un índice unitario y sobre esta base se han calculado todas las provincias a nivel nacional. Ver anexo N° 1

4. CALCULO DEL INDICE DE POBREZA

Ii=Indicador/Promedio Nacional donde
Ii: Todos los indicadores

Media1 = (I1 + I2) / 2 donde
I1: % Niños con Desnutrición Crónica
I2: Tasa de Mortalidad Infantil

$Media2 = (I3 + \dots + I11) / 9$ donde
I3+...+I11: Resto de Indicadores

$Indice = Media1 \times 0.5 + Media2 \times 0.5$

Este procedimiento utilizado, permite comparar la pobreza a nivel provincial, lo que ha posibilitado ordenar las provincias de la más pobre a la menos pobre. Ver Anexo No. 1. Así, por ejemplo; la provincia más pobre es Cotabambas que se ubica en el departamento de Apurimac con un índice de pobreza igual a

4.22 (No. 1 de la lista del Anexo No. 1), siendo la menos pobre la Provincia Constitucional del Callao con un valor igual a 1.00 (No. 188 de la lista del Anexo No. 1).

5. ELABORACION DE LOS ESTRATOS DE NIVELES DE VIDA

En base a la distribución del índice de pobreza provincial, se ha elaborado la siguiente estratificación:

NIVEL DE VIDA	INDICE DE POBREZA	Nº PROV.	%POBL. TOTAL	%POBL. RURAL
Muy Bajo	De 3.01 a 4.22	76	18.2	75.1
Bajo	De 2.01 a 3.00	76	27.6	48.0
Regular	De 1.51 a 2.00	22	11.8	17.9
Aceptable	De 1.00 a 1.50	14	42.4	2.8
Total		188	100.0	100.0

En el siguiente cuadro se da un resumen de los indicadores según nivel de vida:

Cuadro 1
INDICADORES PROVINCIALES POR NIVEL DE VIDA

Nº	Indicadores	Muy Pobre	Pobre	Regular	Aceptable	Nacional
1	% Desnut. Crónica	68,56	53,62	39,48	22,57	48,30
2	Tasa Mortal. Infantil	89,25	65,22	47,06	26,74	58,30
3	Tasa Analfabetismo	31,83	17,85	9,35	4,65	12,80
4	Tasa Inasist. Escolar	19,25	13,62	8,10	5,63	12,70
5	Tasa Niños Trabajan	5,91	4,34	2,54	2,05	3,60
6	% PEA Sin Profesión	95,63	90,24	84,48	76,56	83,90
7	% Hogar. Hacinamiento	28,94	24,04	12,37	11,66	17,80
8	% Viv. Techo Precario	42,99	24,96	38,14	27,73	31,10
9	% Viv. Sin Red Agua Pot.	88,42	69,04	45,86	27,76	53,30
10	% Viv. Sin Red Desagüe	93,59	77,45	57,75	32,69	60,00
11	% Viv. Sin Serv. Elect.	85,14	63,36	32,97	16,62	45,10
12	% Poblac. Rural	75,08	47,96	17,90	2,81	30,20

Fuente: Censo 1993 -INEI

Elaboración: FONCODES

6. ASIGNACION DE RECURSOS

¿Cómo hacer más eficiente las asignación de recursos? ¿Cómo asegurar que efectivamente tal asignación beneficie a los más pobres?. Son algunas de las muchas interrogantes que se plantean cuando se trata este tema.

El Fondo adoptó dos criterios para la elaboración de un factor que permitió asignar

los recursos a nivel de provincias y por agregación a nivel de departamentos. Una característica importante de este factor es que tal asignación pudo llegar en una proporción muy importante del presupuesto a las provincias más pobres del país.

Los criterios que se tomaron en cuenta para la construcción de este factor, han sido los siguientes:

a) La distribución de los recursos según Urbano - Rural, ha sido 40% para el área urbana y 60% para el área rural.

b) Ponderar la población de cada provincia por su índice de pobreza según urbano o rural.

A través del siguiente ejemplo se demostrará cómo se efectúan los cálculos para encontrar este factor. En este pequeño ejercicio se establecerá que la provincia más pobre es 'C' por tener el índice de pobreza más alto (4).

CALCULO DEL FACTOR DE ASIGNACION

Prov.	Poblac. Urbana	Poblac. Rural	Indice Pobreza	(c)x(a)	(c)x(b)	(d)	(e)
A	80	20	1	80	20	0,286	0,048
B	60	40	2	120	80	0,428	0,190
C	20	80	4	80	320	0,286	0,762
Total	160	140	-	280	420	1,000	1,000

Las columnas (d) y (e) resultan al dividir entre 280 y 420 respectivamente.

Factor de Asignación			
Prov.	(d)x0,40	(e)x0,60	Factor
A	0,1144	0,0288	0,1432
B	0,1712	0,1140	0,2852
C	0,1144	0,4572	0,5716
Total	0,4000	0,6000	1,0000

La última columna llamada "Factor" se obtiene sumando las dos columnas anteriores y es el coeficiente final que se aplica al monto referencial o presupuesto total y contiene los criterios definidos para su cálculo. De este modo se tuvo una asignación que favoreció a las provincias más pobres y que tienen una mayor proporción de población rural.

7. RESULTADOS

Al aplicar el factor de asignación a cada provincia, se tuvo el siguiente resultado:

Niv. de Vida	Factor de Asignación	% Población
Muy Bajo	37,60 %	18,2
Bajo	36,22 %	27,6
Regular	8,70 %	11,8
Aceptable	17,48 %	42,4
Total Nac.	100,00 %	100,0

Claramente se puede notar que casi 3/4 partes del presupuesto fue asignado a las provincias más pobres del país.

8. ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LOS ESTRATOS SEGUN NIVELES DE VIDA

8.1 Estrato con nivel de vida más pobre

Está conformado por las primeras 76 provincias más pobres del país. (Ver Anexo N° 1)

Este estrato se caracteriza fundamentalmente por tener una población mayoritariamente rural (75.1%), y representa al 45.3% de la población rural del país. En este estrato se encuentra el 18.2% de la población total del país.

Algunos indicadores como la tasa de mortalidad infantil se ubican entre los más altos, siendo su variación entre 52.50% y 136.70 %. Igual comportamiento muestra el indicador de Desnutrición Crónica que está entre 51.90% y 87.50%. En general, todos los indicadores que muestran los mayores niveles de pobreza se concentran en este estrato.

8.2 Estrato con nivel de vida pobre

Está compuesto por las 76 siguientes provincias (Ver anexo N° 1). En este estrato, existe aún una presencia importante de población rural, representado por el 48%. En este estrato se ubica el 27.6% de la población total del país.

La Tasa de Mortalidad Infantil varía entre 38.4% y 114.20% y el indicador de Desnutrición Crónica entre 28.6% y 70.1%, ambos considerados aún muy altos.

La presencia de relativamente altos niveles de pobreza se puede apreciar en este estrato, con rangos algo menores al anterior.

8.3 *Estrato con nivel de vida regular*

Está conformado por las 22 provincias siguientes (Ver anexo 1).

Este estrato se caracteriza por un salto cualitativo importante en los indicadores analizados. Hay una disminución importante de los niveles de pobreza. En este estrato, el porcentaje de la población urbana es del 82.3% y representa al 11.8% de la población total del país. La mayoría de las provincias de este estrato están ubicadas en los departamentos de la Costa y algunas son capitales de departamentos.

La Tasa de Mortalidad Infantil varía entre 32.1 % y 64 % y la Desnutrición Crónica se ubica entre 22.8% y 56.3%, rangos significativamente menores que los estratos anteriores.

En general, todos los indicadores disminuyen de manera muy importante en este estrato.

8.4 *Estrato con nivel de vida aceptable*

Este estrato lo componen 14 provincias. La mayoría son capitales de departamentos. Esto explica el por qué son las provincias menos pobres del país. La población es casi 100% urbana, y representa al 42.4% del total del país. Los indicadores muestran los niveles de pobreza más bajos del país.

9. MAPA DE POBREZA DISTRITAL

Este mapa con un nivel geográfico más desagregado como es el distrital, es un nuevo

intento por mejorar espacialmente la focalización de zonas con hogares cuyos niveles de carencias es muy elevado. Sin duda este nuevo logro hará mucho más eficiente el gasto social.

Los procedimientos utilizados para encontrar el índice de pobreza distrital han sido los mismos que para el mapa provincial.

En esta ocasión, se han utilizado 8 indicadores para elaborar el índice respectivo.

Los indicadores mencionados son los siguientes:

Pobreza Extrema

1. % Niños con Desnutrición Crónica

Educación

2. Tasa de Analfabetismo.
3. Tasa de Inasistencia Escolar.

Condiciones de hábitat

4. % Hogares con Hacinamiento
5. % Viviendas con Techo Precario

Servicios básicos

6. Porcentaje de Viviendas sin Red Pública de Agua Potable
7. Porcentaje de Viviendas sin Red Pública de Desagüe.
8. Porcentaje de Viviendas sin Alumbrado Eléctrico.

10. CALCULO DEL INDICE DE POBREZA DISTRITAL

Como en el mapa provincial, se postula que a mayor magnitud del índice, mayor será el nivel de pobreza del distrito. Para el cálculo, los indicadores de Educación, Condiciones de Habitat y Servicios Básicos han sido promediados y en conjunto tienen un peso del

50%. El otro 50% está conformado por el indicador de Desnutrición Crónica, debido a la importancia que tiene para explicar la pobreza extrema.

Este nuevo índice calculado tiene un rango entre 1 y 36.38. Correspondiendo la unidad

al distrito más desarrollado y 36.38 al más pobre del país. En total, son 1793 distritos.

11. ELABORACION DE LOS ESTRATOS DE NIVELES DE VIDA

En base a la distribución del valor del índice de pobreza distrital, se ha elaborado la siguiente estratificación:

NIVEL DE VIDA	INDICE DE POBREZA	Nº DISTRITOS
Pobre Extremo	De 30,00 a 36,38	174
Muy Pobre	De 22,00 a 29,99	728
Pobre	De 14,00 a 21,99	655
Regular	De 5,00 a 13,99	209
Aceptable	De 1,00 a 4,99	27
Total		1793

El rango mucho más amplio que el provincial ha permitido construir 5 estratos. Este nuevo índice al parecer permite discriminar

mejor a los distritos de acuerdo a sus niveles de vida.

DISTRIBUCION DE LA POBLACION POR AREAS, SEGUN NIVEL DE VIDA

	POBLACION		
	Total	Urbana	Rural
Total	22 639 433	15 802 591	6 836 852
Pobre Extremo	1 033 863	150 470	883 393
Muy Pobre	4 452 520	1 077 018	3 375 502
Pobre	5 489 436	3 392 190	2 097 246
Regular	9 319 526	8 840 386	479 140
Aceptable	2 344 098	2 342 527	1 571

Cuadro 2

INDICE DE POBREZA SEGUN AREA GEOGRAFICA

Nivel de Vida	Departamental	Nº	Provincial	Nº	Distrital	Nº
Pobre Extremo					30,0 - 36,38	174
Muy Pobre	2,75 - 3,37	8	3,01 - 4,22	76	22,0 - 29,99	728
Pobre	2,29 - 2,74	6	2,01 - 3,00	76	14,0 - 21,99	655
Regular	1,56 - 2,28	6	1,51 - 2,00	22	5,0 - 13,99	209
Aceptable	1,00 - 1,55	5	1,00 - 1,50	14	1,0 - 4,99	27
Total		25		188		1793

Elaboración: FONCODES

12. ALGUNOS RESULTADOS DEL MAPA DISTRITAL

Tomemos las dos provincias que se ubican en los extremos del mapa provincial, la Prov. Constitucional del Callao que es el de mayor desarrollo y la provincia de Cotabambas

las más pobre, y está ubicada en el departamento de Apurímac.

Al interior de estas dos provincias aún se puede discriminar según el índice de pobreza distrital, tal como se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 3

COMPARACION ENTRE LAS PROVINCIAS DE CALLAO Y COTABAMBAS

MAPA DE POBREZA DISTRITAL			Indice de Pobreza	Nivel de Vida	Dpto.
Ranking	Provincia	Districtos			
5	Callao	La Punta	1,51	Aceptable	Callao
8	Callao	Bellavista	1,85	Aceptable	Callao
12	Callao	La Perla	2,39	Aceptable	Callao
20	Callao	Carmen de la L.	3,77	Aceptable	Callao
47	Callao	Callao	7,49	Regular	Callao
511	Callao	Ventanilla	18,52	Pobre	Callao
1240	Cotabambas	Cotabambas	24,94	Muy Pobre	Apurímac
1563	Cotabambas	Coyllurqui	29,18	Muy Pobre	Apurímac
1768	Cotabambas	Tambobamba	33,96	Pobre Extremo	Apurímac
1769	Cotabambas	Haquira	34,02	Pobre Extremo	Apurímac
1788	Cotabambas	Mara	35,61	Pobre Extremo	Apurímac

Elaboración: FONCODES

Como se observa, al interior de ambas provincias hay diferencias en los niveles de vida distrital. Si comparamos el ranking a nivel nacional, las distancias son muy significativas, entre los distritos menos pobres y los más pobres.

Este primer resultado nos indica que los mapas de pobreza aún se pueden desagregar a niveles geográficos cada vez más pequeños. Esto facilitará el trabajo de focalización y consecuentemente las zonas donde debe orientarse el gasto social.

Otro ejemplo de este mapa de pobreza distrital. En esta oportunidad tomemos los 10

primeros distritos más desarrollados del país, y los 10 últimos distritos menos desarrollados.

En el Cuadro N° 4 se aprecia que sin ninguna duda se puede identificar a los distritos que presentan algún nivel de desarrollo y hacia dónde de orientarse la inversión social.

Finalmente, este mapa distrital aún se encuentra para su estudio y análisis. Sin embargo, como se ha podido apreciar, su aporte como instrumento de focalización está descontado.

Cuadro 4

LOS PRIMEROS Y LOS ÚLTIMOS 10 DISTRITOS DEL MAPA DISTRITAL

PERU: MAPA DE POBREZA DISTRITAL				Indice de Pobreza	Nivel Vida
Ranking	Departamento	Provincia	Distrito		
1	MOQUEGUA	ILO	PACCOCHA	1,00	A
2	LIMA	LIMA	SAN ISIDRO	1,22	A
3	LIMA	LIMA	JESUS MARIA	1,26	A
4	LIMA	LIMA	MIRAFLORES	1,39	A
5	CALLAO	CALLAO	LA PUNTA	1,51	A
6	LIMA	LIMA	SAN BORJA	1,53	A
7	LIMA	LIMA	MAGDALENA VIEJA	1,69	A
8	CALLAO	CALLAO	BELLAVISTA	1,85	A
9	LIMA	LIMA	LINCE	1,98	A
10	AREQUIPA	AREQUIPA	YANAHUARA	2,05	A
1784	AMAZONAS	CONDORCANQUI	RIO SANTIAGO	35,15	PE
1785	APURIMAC	ANDAHUAYLAS	TUMAY HUARACA	35,25	PE
1786	AMAZONAS	CONDORCANQUI	EL CENEPA	35,28	PE
1787	UCAYALI	ATALAYA	TAHUANIA	35,53	PE
1788	APURIMAC	COTABAMBAS	MARA	35,61	PE
1789	CUSCO	CHUMBIVILCAS	QUINOTA	35,62	PE
1790	CUSCO	PARURO	OMACHA	35,62	PE
1791	LORETO	ALTO AMAZONAS	BALSAPUERTO	35,84	PE
1792	LORETO	ALTO AMAZONAS	CAHUAPANAS	36,23	PE
1793	AYACUCHO	PARINACOCAS	CORONEL CASTANEDA	36,38	PE

Ranking: N° 1 (menos pobre), N° 1793 (más pobre)

Nivel de Vida: PE=Pobre Extremo(30-36.38) MP=Muy Pobre(22-29.99)P=Pobre(14-21.99)R=Regular(5-13.99) A=Aceptable(1-4.99)

Elaboración: FONCODES

Anexo 1

PERU: MAPA DE POBREZA A NIVEL PROVINCIAL

MAPA DE POBREZA PROVINCIAL			Indice de Pobreza	Nivel de Vida	Pobreza Extrema		Educación		Ocupación		Cond. Habitat		Servicios Básicos			Otros		
N°	DEPARTAMENTO	PROVINCIAS			Desnut. Crónica	Mortal. Infantil	Tasa Analfab	Inasis Escol	Niños Trabaj	PEA Sin Prof	% Viviendas con Hacinam	Tech. Pred	% Viviendas Sin Agua	Sin Desag	Sin Electr	Población Total	% Poblac Rural	Analfabet Femenino
1	APURIMAC	COTABAMBAS	4,22	MP	77,8	118,8	51,88	19,60	8,50	97,80	34,6	79,22	96,21	99,07	93,67	43 715	81,6	70,14
2	CUSCO	PARURO	4,02	MP	65,0	135,7	44,47	20,90	8,60	97,90	28,4	58,70	89,12	97,29	85,74	35 590	87,6	62,98
3	AMAZONAS	CONDORCANQUI	3,99	MP	73,2	88,8	34,03	29,20	6,90	98,60	57,2	93,68	98,81	99,21	96,15	36 037	91,0	50,18
4	UCAYALI	ATALAYA	3,92	MP	87,5	90,6	36,46	19,40	4,70	96,40	56,0	81,80	95,37	97,87	83,74	32 106	72,9	45,20
5	HUANUCO	PACHITEA	3,91	MP	67,4	94,7	47,51	38,80	13,10	98,60	32,1	20,05	90,55	91,81	94,34	48 127	87,9	62,16
6	HUANCAVELICA	ANGARAES	3,90	MP	75,5	134,2	45,06	22,30	6,20	94,90	19,4	36,46	86,98	93,45	85,97	44 908	74,0	60,66
7	CUSCO	CHUMBIVILCAS	3,87	MP	69,5	107,2	44,66	22,80	5,50	98,00	24,8	89,88	95,64	98,67	95,32	72 341	87,7	63,89
8	PUNO	CARABAYA	3,83	MP	67,6	134,5	27,80	21,40	8,10	97,40	18,2	65,99	86,61	94,84	89,20	47 942	84,4	43,48
9	CUSCO	PAUCARTAMBO	3,83	MP	66,1	104,3	45,05	21,40	9,90	97,90	24,3	71,41	90,87	95,28	87,56	42 088	85,0	61,60
10	LA LIBERTAD	SANCHEZ CARRION	3,79	MP	73,4	82,3	39,10	31,40	12,30	95,90	41,2	34,27	87,56	92,45	91,29	108 618	79,8	55,25
11	HUANUCO	HUACAYBAMBA	3,74	MP	72,9	113,0	36,72	27,30	5,00	97,50	25,8	43,72	95,30	99,64	94,28	18 233	88,5	52,47
12	CUSCO	CANAS	3,73	MP	65,1	136,7	32,10	14,20	5,80	97,70	15,7	69,47	93,68	97,69	86,94	40 981	88,1	48,06
13	AYACUCHO	CANGALLO	3,63	MP	68,0	111,4	41,32	20,20	5,10	96,40	22,6	53,66	89,45	96,18	91,18	35 128	76,0	58,40
14	HUANCAVELICA	ACOBAMBA	3,62	MP	68,6	118,9	40,41	21,90	6,80	96,70	18,1	22,72	87,04	96,08	92,17	43 436	77,6	56,42
15	HUANUCO	MARAÑON	3,55	MP	69,9	96,9	37,79	21,50	4,30	98,40	21,5	67,87	97,21	97,58	94,81	20 864	89,9	53,68
16	AREQUIPA	LA UNION	3,53	MP	68,8	113,7	34,10	12,30	4,00	93,70	25,5	61,57	86,83	95,75	93,67	17 850	84,4	50,58
17	CUSCO	QUISPICANCHI	3,53	MP	63,4	116,5	37,76	18,80	7,00	96,80	22,3	46,91	80,95	93,32	66,65	78 647	70,1	55,12
18	HUANUCO	DOS DE MAYO	3,53	MP	77,5	89,0	23,21	21,50	6,30	95,10	31,2	65,53	92,01	95,01	92,45	108 726	76,9	34,75
19	PIURA	HUANCA BAMBA	3,53	MP	73,9	87,9	33,96	20,30	9,50	97,30	31,8	25,23	92,53	95,92	92,21	119 246	89,3	47,07
20	AYACUCHO	LA MAR	3,53	MP	64,7	100,5	39,06	22,40	6,40	97,80	33,5	35,03	87,79	92,65	88,01	72 924	71,2	54,20
21	ANCASH	CARLOS F. FITZCARALD	3,48	MP	77,0	96,0	48,17	17,40	2,30	95,50	21,0	36,68	92,56	97,51	94,70	21 592	90,7	61,92
22	SAN MARTIN	EL DORADO	3,47	MP	63,6	93,8	23,70	19,20	5,50	97,80	43,8	65,31	100,00	99,74	87,82	25 796	57,2	34,23

Continúa...

Anexo 1

PERU: MAPA DE POBREZA A NIVEL PROVINCIAL

MAPA DE POBREZA PROVINCIAL		Índice de Pobreza	Nivel de Vida	Pobreza Extrema			Educación			Ocupación			Cond. Habit.			Servicios Básicos			Otros		
N°	DEPARTAMENTO			Desnut. Crónica	Mortal. Infantil	Tasa Analfab.	Inasis Escol.	Niños Trabaj.	PEA Sin Prof.	% Viviendas con Hecnam	% Viviendas con Tech. Prec.	% Agua Sin Desag.	% Viviendas Sin Electr.	Pop. Total	% Pob. Rural	Anal. Total	Anal. Rural	Anal. Femenino	Anal. Femenino	Anal. Femenino	Anal. Femenino
23	APURIMAC	3.46	MP	75.3	94.7	37.36	12.20	5.00	94.30	25.6	58.50	82.65	97.71	86.48	12 894	38.6	55.82	55.82	55.82	55.82	55.82
24	ANCASH	3.43	MP	76.6	80.0	47.80	20.70	6.00	94.10	18.4	27.51	93.68	97.47	95.63	23 949	88.4	61.78	61.78	61.78	61.78	61.78
25	LORETO	3.43	MP	74.4	80.4	17.34	17.80	4.20	97.10	49.0	87.27	92.79	95.37	79.51	54 330	75.7	25.43	25.43	25.43	25.43	25.43
26	APURIMAC	3.40	MP	68.2	102.0	36.03	13.20	2.90	93.00	33.7	52.81	87.64	96.14	80.69	27 768	68.9	52.30	52.30	52.30	52.30	52.30
27	HUANCAYELICA	3.39	MP	73.5	103.6	34.75	17.50	6.10	96.90	19.0	21.52	90.78	95.82	76.79	113 173	82.1	48.39	48.39	48.39	48.39	48.39
28	HUANCAYELICA	3.38	MP	69.0	100.8	38.40	17.90	4.70	95.80	14.4	41.72	94.41	96.25	84.47	42 982	85.9	52.99	52.99	52.99	52.99	52.99
29	CAJAMARCA	3.38	MP	64.0	82.1	28.30	23.90	10.10	94.80	42.5	22.31	84.79	89.40	86.72	85 170	78.2	38.37	38.37	38.37	38.37	38.37
30	CUSCO	3.35	MP	74.3	112.5	38.41	13.70	4.30	97.20	16.7	24.58	84.11	95.86	58.68	30 132	52.6	56.62	56.62	56.62	56.62	56.62
31	APURIMAC	3.34	MP	75.6	84.4	39.33	15.40	2.00	96.10	24.6	56.92	92.85	96.14	92.48	60 083	84.2	53.50	53.50	53.50	53.50	53.50
32	AYACUCHO	3.33	MP	69.1	94.9	37.33	19.70	5.10	93.50	30.3	31.44	77.60	85.90	77.56	67 814	60.3	50.81	50.81	50.81	50.81	50.81
33	AYACUCHO	3.33	MP	79.3	102.5	31.02	17.10	2.40	94.20	14.0	44.03	76.43	98.46	84.91	10 614	55.5	46.79	46.79	46.79	46.79	46.79
34	LORETO	3.33	MP	61.6	93.0	10.94	19.50	4.10	95.60	50.5	85.48	90.06	94.06	71.54	54 121	50.9	15.85	15.85	15.85	15.85	15.85
35	LA LIBERTAD	3.32	MP	68.5	82.5	32.78	21.10	7.90	94.90	22.2	39.91	91.21	96.92	83.01	64 983	85.9	46.69	46.69	46.69	46.69	46.69
36	PUNO	3.32	MP	73.6	108.4	24.67	12.40	4.20	98.10	20.8	27.24	90.43	95.87	95.94	60 895	76.4	37.66	37.66	37.66	37.66	37.66
37	ANCASH	3.32	MP	68.8	52.5	48.12	20.50	13.00	91.60	19.3	38.05	87.50	91.89	86.09	26 990	78.0	61.50	61.50	61.50	61.50	61.50
38	AYACUCHO	3.31	MP	72.3	101.2	41.13	13.90	2.90	96.80	16.0	30.31	81.70	96.29	91.58	28 080	41.1	57.86	57.86	57.86	57.86	57.86
39	LA LIBERTAD	3.28	MP	73.6	72.4	19.92	22.70	7.30	95.10	35.6	46.44	83.37	96.98	91.51	17 089	67.1	28.67	28.67	28.67	28.67	28.67
40	CAJAMARCA	3.26	MP	69.7	66.8	39.86	23.60	5.50	95.90	47.4	14.34	88.60	89.63	86.11	77 785	82.1	57.47	57.47	57.47	57.47	57.47
41	HUANUCO	3.26	MP	76.9	79.6	23.66	21.70	4.90	96.70	23.2	47.48	84.85	93.65	94.12	58 209	72.8	34.39	34.39	34.39	34.39	34.39
42	ANCASH	3.25	MP	71.9	94.2	41.20	14.70	7.80	94.60	15.0	9.48	79.99	90.02	70.25	40 796	72.6	56.80	56.80	56.80	56.80	56.80
43	PIURA	3.24	MP	70.4	77.6	31.65	26.30	6.70	97.40	23.9	14.19	93.24	96.20	92.25	184 422	90.7	40.58	40.58	40.58	40.58	40.58
44	LORETO	3.23	MP	65.5	86.5	7.09	19.30	5.30	97.00	43.6	78.04	93.59	95.81	64.48	52 334	60.0	10.52	10.52	10.52	10.52	10.52

Continúa ...

Anexo 1

PERU: MAPA DE POBREZA A NIVEL PROVINCIAL

MAPA DE POBREZA PROVINCIAL																		
N°	DEPARTAMENTO	PROVINCIAS	Indice de Pobreza	Nivel de Vida	Pobreza Extrema		Educación		Ocupación		Cond. Habitat		Servicios Básicos			Otros		
					Desnut. Crónica	Mortal. Infantil	Tasa Analfab.	Inasis Escol.	Niños Trabaj	PEA Sin Prof	% Viviendas con Hacinam	Tech. Prec	% Viviendas Sin Agua	Sin Desag	Sin Electr	Población Total	% Poblac Rural	Analfabet. Femenino
45	HUANCAVELICA		3,23	MP	73,7	103,3	30,07	15,60	4,10	87,80	17,1	33,57	80,05	89,18	70,73	111 188	59,2	42,13
46	ANCASH		3,22	MP	68,8	98,6	40,14	17,40	3,90	95,00	14,8	20,48	87,78	93,47	76,84	51 663	83,1	53,75
47	LORETO		3,22	MP	64,3	81,7	20,20	22,20	4,10	94,60	38,7	74,87	85,86	87,26	72,07	126 872	57,5	28,87
48	APURIMAC		3,20	MP	70,7	100,8	39,39	11,90	1,60	94,80	22,4	13,91	89,10	95,38	90,65	29 940	60,7	55,10
49	CUSCO		3,19	MP	65,5	86,7	34,37	16,30	5,60	95,20	29,6	39,29	81,11	87,20	68,58	58 241	68,7	47,14
50	ANCASH		3,18	MP	73,3	79,1	32,55	15,10	5,50	95,20	23,2	33,46	81,13	93,39	91,83	65 870	71,0	46,58
51	UCAYALI		3,18	MP	63,6	69,9	29,69	3,70	1,10	93,60	59,3	86,50	99,56	99,56	79,42	2 828	72,0	41,79
52	PUNO		3,17	MP	58,3	91,4	27,65	15,40	5,40	95,10	12,0	67,75	90,68	96,76	93,85	142 070	78,9	39,60
53	CAJAMARCA		3,16	MP	69,3	57,7	30,03	19,00	6,40	96,40	52,4	26,26	90,05	92,44	88,44	147 577	85,6	42,66
54	CUSCO		3,16	MP	67,2	95,7	33,33	13,00	3,90	96,90	28,8	30,46	88,30	95,92	57,93	58 736	73,0	46,59
55	CAJAMARCA		3,16	MP	74,4	68,2	23,94	20,00	6,50	97,60	36,3	18,85	93,55	94,62	92,18	116 712	89,6	32,64
56	APURIMAC		3,15	MP	68,8	82,6	40,51	17,50	3,20	92,80	23,6	30,23	84,44	89,87	82,98	133 535	70,6	56,58
57	HUANUCO		3,15	MP	64,6	68,5	29,10	20,10	6,70	96,30	37,6	36,23	87,67	92,41	84,35	58 168	74,8	42,90
58	CAJAMARCA		3,14	MP	71,3	58,9	30,21	23,40	8,80	94,40	33,3	21,66	82,65	89,64	84,42	71 627	78,4	41,51
59	ANCASH		3,13	MP	73,1	74,8	39,17	13,70	2,80	93,10	20,2	43,99	85,83	93,52	91,49	32 780	77,3	53,11
60	CAJAMARCA		3,10	MP	61,1	69,2	32,07	22,40	9,20	96,40	28,7	10,74	89,13	93,12	85,89	50 275	83,0	45,43
61	ANCASH		3,09	MP	75,4	77,7	42,71	11,50	2,00	95,00	23,4	20,10	88,02	94,63	85,64	10 106	84,0	56,32
62	LORETO	MARISCAL RAMON CASTILLA	3,09	MP	60,1	66,3	18,26	20,60	2,50	96,20	54,1	73,54	94,60	96,22	74,22	36 784	79,4	24,96
63	HUANUCO	PUERTO INCA	3,09	MP	51,9	64,5	16,41	22,60	5,40	98,20	42,6	77,36	99,64	99,27	93,65	33 860	90,6	25,73
64	ANCASH	ANTONIO RAYMONDI	3,09	MP	75,3	77,7	31,39	18,60	1,40	94,30	15,9	45,71	81,42	95,83	94,55	19 440	77,6	46,49
65	AMAZONAS	LUYA	3,09	MP	67,2	85,6	22,29	12,00	5,50	96,30	30,0	27,82	83,92	92,82	94,34	48 192	61,9	32,09
66	AYACUCHO	VILCAS HUAMAN	3,08	MP	65,0	70,7	46,11	16,30	2,50	96,20	18,2	38,04	92,05	99,15	95,70	23 170	72,3	61,69

Continúa ...

Anexo 1

PERU: MAPA DE POBREZA A NIVEL PROVINCIAL

MAPA DE POBREZA PROVINCIAL																		
N°	DEPARTAMENTO	PROVINCIAS	Índice de Pobreza	Nivel de Vida	Pobreza Extrema		Educación		Ocupación		Cond. Habitat		Servicios Básicos			Otros		
					Desnut. Crónica	Mortal. Infantil	Tasa Analfab	Inasis Escol	Nifos Trabaj	PEA Sin Prof	% Viviendas con Hacinam	Tech. Prec	% Viviendas Sin Agua	Sin Desag	Sin Electr	Población Total	% Poblac Rural	Analfabet Femenino
67	MADRE DE DIOS	MANU	3,07	MP	54,3	90,6	10,42	9,40	7,50	97,10	36,5	51,98	98,16	97,39	82,80	14 927	79,7	19,75
68	CUSCO	ESPINAR	3,07	MP	60,8	97,2	26,42	14,80	3,80	94,60	12,9	57,77	83,81	85,64	75,17	58 645	62,7	39,62
69	PUNO	MELGAR	3,05	MP	53,4	100,3	24,49	15,60	4,50	92,10	15,3	58,00	86,08	88,47	76,35	74 039	58,0	34,26
70	AYACUCHO	SUCRE	3,05	MP	58,2	101,1	34,60	11,90	1,40	93,50	22,9	18,56	84,42	98,87	99,31	13 075	55,6	50,63
71	JUNIN	SATIPO	3,05	MP	64,3	73,4	23,08	15,80	4,80	94,50	37,6	45,72	83,11	86,30	87,28	111 803	70,9	32,17
72	PUNO	MOHO	3,05	MP	60,5	104,5	24,26	8,80	3,00	96,50	8,5	43,92	94,52	97,49	95,29	33 664	85,7	35,92
73	LA LIBERTAD	JULCAN	3,04	MP	67,2	56,9	23,84	19,90	7,70	98,40	21,3	44,96	93,66	97,71	99,58	37 067	88,4	36,41
74	PUNO	LAMPA	3,04	MP	53,5	103,3	22,77	11,70	3,00	94,50	11,5	63,79	87,86	93,82	92,58	44 571	67,5	32,85
75	PASCO	DANIEL ALCIDES CARRION	3,03	MP	66,6	87,0	25,07	10,60	3,10	93,30	34,1	30,99	86,80	95,68	77,09	37 683	49,4	37,03
76	AYACUCHO	PARINACOCCHAS	3,03	MP	68,9	80,8	32,85	12,80	4,30	89,60	21,3	39,81	71,60	89,22	76,23	23 756	55,3	44,11
77	SAN MARTIN	LAMAS	2,99	P	60,2	60,5	20,33	19,60	7,10	97,10	39,1	50,85	85,02	93,08	76,36	69 785	56,4	29,46
78	HUANCAVELICA	HUAYTARA	2,99	P	62,4	82,7	23,10	14,30	5,70	96,90	17,4	25,81	93,42	98,09	94,04	24 195	78,1	34,05
79	CAJAMARCA	SAN PABLO	2,98	P	69,6	62,9	29,04	16,80	5,50	94,80	32,7	12,50	88,50	93,05	92,59	25 392	86,9	42,53
80	CUSCO	LA CONVENCIÓN	2,97	P	58,8	73,6	24,00	15,90	7,20	96,20	33,6	23,37	88,38	90,28	82,34	163 938	79,8	33,83
81	PUNO	SAN ANTONIO DE PUTINA	2,96	P	58,1	84,3	22,08	15,00	3,50	96,70	16,9	55,10	90,13	95,92	87,63	28 844	66,7	33,90
82	CUSCO	CANCHIS	2,94	P	59,2	114,2	27,82	9,70	3,90	91,10	12,1	25,89	72,68	80,21	49,06	98 409	54,1	40,46
83	PUNO	HUANCAÑE	2,93	P	56,9	79,7	30,77	8,30	4,30	96,40	10,8	54,77	94,47	95,50	93,56	82 293	84,8	43,24
84	PUNO	EL COLLAO	2,93	P	54,3	99,0	24,50	9,50	3,50	95,20	12,7	37,94	89,62	93,32	90,38	76 960	77,4	36,53
85	AMAZONAS	UTCUBAMBA	2,92	P	61,4	60,6	21,48	18,80	7,20	96,40	41,9	16,60	84,33	88,66	87,26	106 026	71,8	32,35
86	CAJAMARCA	CHOTA	2,92	P	65,0	48,8	31,76	19,00	6,30	95,50	40,7	15,25	85,61	90,52	89,23	169 343	82,7	46,47
87	HUANCAVELICA	CASTROVIRREYNA	2,84	P	66,5	81,3	21,29	11,70	2,40	93,90	19,0	26,91	89,91	95,23	84,57	20 515	70,9	33,71
88	SAN MARTIN	BELLAVISTA	2,83	P	46,6	74,2	12,63	18,60	7,20	96,10	30,9	51,64	83,03	92,56	76,31	36 802	50,4	19,03

Continúa ...

Anexo 1

PERU: MAPA DE POBREZA A NIVEL PROVINCIAL

MAPA DE POBREZA PROVINCIAL			Índice de Pobreza	Nivel de Vida	Pobreza Extrema		Educación		Ocupación		Cond. Habitat		Servicios Básicos			Otros		
N°	DEPARTAMENTO	PROVINCIAS			Desnut. Crónica	Mortal. Infantil	Tasa Analfab.	Inasis Escol	Niños Trabaj	PEA Sin Prof	% Viviendas con Hacinam	Tech. Pred	% Viviendas con Sin Agua	Sn Desag	Sn Electr	Población Total	% Poblac Rural	Analfabet Femenino
89	CAJAMARCA	CAJAMARCA	2,83	P	61,9	76,4	25,75	18,10	5,90	86,10	30,5	12,82	67,56	71,85	65,70	236 510	55,8	37,64
90	AMAZONAS	BAGUA	2,81	P	63,7	58,8	19,27	17,40	5,40	94,20	40,5	29,27	77,17	79,64	76,26	74 568	60,4	28,97
91	ANCASH	PALLASCA	2,76	P	70,1	70,4	23,96	11,40	3,60	95,70	18,2	24,12	66,21	92,04	79,92	29 272	51,7	36,68
92	AYACUCHO	LUCANAS	2,76	P	56,3	76,4	27,05	15,10	4,30	90,70	19,6	22,59	72,18	93,20	79,13	58 129	56,2	38,91
93	ANCASH	HUAYLAS	2,75	P	63,6	76,7	30,27	15,30	3,70	91,20	17,8	14,85	76,33	82,45	62,19	52 158	68,6	41,77
94	LA LIBERTAD	SANTIAGO DE CHUCO	2,75	P	65,9	57,4	23,04	17,00	3,70	94,10	24,2	40,72	74,32	87,42	80,83	53 342	67,6	34,66
95	CAJAMARCA	SAN MIGUEL	2,75	P	64,0	52,1	22,54	15,20	5,20	96,30	31,6	16,58	90,76	96,61	90,71	63 344	88,1	34,92
96	CUSCO	URUBAMBA	2,75	P	60,3	84,2	25,04	12,70	3,80	92,60	25,1	19,62	77,42	85,30	45,74	49 953	63,9	36,91
97	UCAYALI	PADRE ABAD	2,74	P	52,6	60,2	10,81	16,20	6,10	95,70	35,6	45,16	96,27	94,07	79,94	36 504	55,7	17,30
98	PUNO	CHUCUITO	2,73	P	50,4	80,6	20,25	9,90	1,70	94,00	12,8	63,73	92,15	96,27	92,73	95 853	82,6	30,66
99	AREQUIPA	CAYLLOMA	2,71	P	51,8	76,0	20,54	10,90	4,70	94,40	22,1	38,47	70,14	94,07	85,66	46 655	43,5	33,40
100	CAJAMARCA	SANTA CRUZ	2,69	P	61,0	49,9	23,08	13,30	2,80	94,80	44,6	18,34	90,32	94,42	91,69	46 110	83,3	33,07
101	CAJAMARCA	JAEN	2,66	P	57,3	54,5	21,11	17,40	6,30	94,00	36,9	17,77	71,78	74,85	77,21	174 384	62,8	28,87
102	PUNO	YUNGUYO	2,62	P	48,7	86,0	30,77	9,00	1,20	94,20	12,7	17,87	83,87	90,77	88,44	49 345	73,5	44,67
103	LA LIBERTAD	OTUZCO	2,60	P	61,1	47,9	21,03	17,30	6,70	95,80	15,3	18,70	84,26	90,63	87,88	114 989	79,9	31,08
104	JUNIN	JUNIN	2,60	P	65,4	78,5	18,31	11,50	3,10	91,00	21,5	13,10	64,25	79,15	58,15	41 219	33,8	27,75
105	LAMBAYEQUE	FERREÑAFE	2,59	P	52,9	76,0	20,72	14,90	4,90	90,40	14,8	44,25	62,12	72,77	53,12	95 319	45,4	28,13
106	AMAZONAS	BONGARA	2,59	P	60,7	71,1	12,25	12,00	5,10	94,60	25,8	14,85	71,55	80,34	71,72	21 021	50,3	18,49
107	SAN MARTIN	RIOJA	2,58	P	58,7	44,3	17,57	16,90	6,00	95,00	38,0	15,55	81,99	92,10	72,25	72 050	41,5	26,26
108	SAN MARTIN	PICOTA	2,57	P	45,5	75,6	9,12	13,80	5,50	96,40	18,4	38,91	96,24	97,28	62,07	27 500	49,5	13,67
109	JUNIN	CONCEPCION	2,53	P	62,4	70,4	17,87	11,60	5,70	91,70	14,7	11,47	67,44	88,15	51,45	67 326	56,6	26,66
110	JUNIN	CHANCHAMAYO	2,50	P	58,2	53,5	15,20	14,80	4,90	92,00	28,5	24,42	74,84	76,40	73,84	121 758	53,6	22,20

Continua ...

Anexo 1

PERU: MAPA DE POBREZA A NIVEL PROVINCIAL

MAPA DE POBREZA PROVINCIAL				Índice de Pobreza	Nivel de Vida	Pobreza Extrema		Educación		Ocupación		Cond. Habitat		Servicios Básicos			Otros	
N°	DEPARTAMENTO	PROVINCIAS	Desnut. Crónica			Mortal. Infantil	Tasa Analfab.	Inasis Escol.	Niños Trabaj.	PEA Sin Prof.	% Viviendas con Hacinam	Tech. Prec	% Viviendas Sin Agua	% Viviendas Sin Desag	Sin Electr.	Población Total	% Poblac Rural	Analfabet. Femenino
111	ANCASH	BOLOGNESI	2,49	P	61,0	57,4	15,97	14,90	4,20	92,70	18,5	26,31	65,16	85,19	74,05	28 814	47,1	25,49
112	AYACUCHO	PAUCAR DEL SARASARA	2,48	P	48,7	64,8	30,35	9,20	3,60	92,00	17,4	14,00	68,84	97,22	82,10	10 549	48,4	42,38
113	ANCASH	AJAJ	2,47	P	61,1	62,2	15,17	11,20	3,50	89,20	17,0	25,61	74,95	89,42	70,60	8 936	72,8	23,23
114	SAN MARTIN	MARISCAL CACERES	2,47	P	51,4	57,1	8,76	17,10	6,90	93,60	31,2	33,65	68,69	73,17	55,53	50 611	33,1	13,08
115	HUANUCO	HUANUCO	2,46	P	50,7	60,6	23,76	18,10	5,50	87,60	22,9	16,03	66,65	66,26	58,68	230 771	43,7	31,68
116	MOQUEGUA	GRAL. SANCHEZ CERRO	2,45	P	49,1	64,6	15,39	7,30	4,50	92,50	18,0	31,89	82,97	93,63	82,55	19 507	66,1	24,40
117	PIURA	MORROPON	2,45	P	43,2	76,5	22,26	14,80	3,60	95,30	17,5	5,08	67,84	88,45	81,39	166 916	44,9	27,54
118	AMAZONAS	CHACHAPOYAS	2,45	P	57,2	64,6	14,24	11,60	6,00	86,50	22,4	15,44	66,40	69,22	66,04	46 422	42,5	20,72
119	AREQUIPA	CONDESUYOS	2,45	P	43,7	74,0	20,08	10,70	3,70	90,40	21,1	36,04	75,63	83,07	53,89	21 190	58,1	31,92
120	SAN MARTIN	MOYOBAMBA	2,44	P	56,8	53,6	14,06	14,80	6,00	91,40	30,2	17,69	65,95	79,17	58,41	72 422	42,8	21,05
121	LIMA	YAUYES	2,43	P	58,3	87,2	10,17	8,20	3,00	93,50	18,4	17,84	15,62	75,65	79,84	28 300	39,8	16,99
122	AYACUCHO	HUAMANGA	2,42	P	59,3	61,0	25,38	13,40	4,30	83,80	21,4	16,79	54,55	66,98	47,76	169 199	32,1	35,77
123	ANCASH	OCROS	2,42	P	51,2	59,7	14,32	12,70	6,40	96,40	12,6	17,01	77,93	93,36	75,20	7 178	53,9	23,29
124	LAMBAYEQUE	LAMBAYEQUE	2,41	P	47,8	65,0	14,69	14,30	3,10	91,30	16,2	48,02	67,35	80,62	70,49	217 044	55,8	19,90
125	ANCASH	CORONGO	2,40	P	63,6	38,4	29,22	15,30	2,10	94,90	19,8	28,09	68,43	87,86	61,89	9 104	52,4	40,54
126	APURIMAC	ABANCAY	2,39	P	59,0	57,5	23,59	10,10	2,40	84,80	28,6	22,47	62,63	67,33	58,37	98 163	43,7	33,05
127	LIMA	OYON	2,39	P	55,4	93,9	16,10	7,70	2,00	94,30	19,5	8,83	26,32	73,88	47,19	17 583	45,4	27,50
128	PUNO	PUNO	2,38	P	42,6	80,7	18,21	8,50	3,30	82,50	13,3	31,41	72,97	74,82	66,89	205 111	48,9	27,43
129	PASCO	OXAPAMPA	2,38	P	45,6	44,4	16,98	14,60	5,70	93,60	28,0	24,70	83,41	83,84	83,32	65 821	68,9	23,75
130	MADRE DE DIOS	TAHUAMANU	2,38	P	39,1	61,9	9,91	11,80	2,00	91,50	31,7	71,34	90,32	83,69	48,55	6 876	32,0	15,59
131	LIMA	CAJATAMBO	2,37	P	56,6	45,5	20,15	9,40	4,60	94,40	19,9	14,43	83,34	85,69	85,69	9 539	59,8	33,55
132	SAN MARTIN	HUALLAGA	2,36	P	37,0	59,1	7,67	17,80	7,60	94,70	32,7	36,51	63,86	73,28	55,73	22 924	29,5	11,24

Continúa ...

Anexo 1

PERU: MAPA DE POBREZA A NIVEL PROVINCIAL

MAPA DE POBREZA PROVINCIAL				Índice de Pobreza	Nivel de Vida	Pobreza Extrema		Educación		Ocupación		Cond. Hábitat		Servicios Básicos				Otros	
N°	DEPARTAMENTO	PROVINCIAS	Desnut. Crónica			Mortal. Infantil	Tasa Analfab.	Inasis Escol.	Niños Trabaja	PEA Sin Prof.	% Viviendas con Hacinam.	Tech. Prec.	% Viviendas Sin Agua	Sin Desag.	Sin Electr.	Población Total	% Poblac. Rural	Analfabet. Femenino	
133	LORETO	MAYNAS	52,4	62,0	7,39	15,70	3,60	87,90	31,6	44,05	56,48	55,70	36,25	412 720	27,0	9,97			
134	AREQUIPA	CASTILLA	41,7	56,3	15,83	9,80	4,30	92,50	19,3	58,48	72,75	83,18	54,85	38 000	53,4	25,22			
135	SAN MARTIN	TOCACHÉ	48,5	48,6	11,03	13,80	5,00	94,40	21,6	17,66	95,28	85,26	77,61	72 681	50,3	17,42			
136	PASCO	PASCO	57,1	72,5	11,79	9,80	3,60	85,00	24,5	8,07	65,41	72,00	33,98	135 687	25,8	18,49			
137	AMAZONAS	RODRIGUEZ DE MENDOZA	51,8	40,0	12,86	12,20	6,20	94,40	22,4	10,01	84,87	88,11	81,25	21 905	70,7	18,46			
138	ANCASH	RECUAY	66,1	44,9	19,10	9,90	1,50	93,40	15,4	14,86	70,19	83,79	72,14	19 824	47,8	28,71			
139	JUNIN	TARMA	59,5	64,0	13,87	10,70	4,30	89,80	17,0	4,50	56,65	70,41	46,53	120 386	37,8	21,21			
140	UCAYALI	CORONEL PORTILLO	47,1	66,5	6,41	12,40	2,10	88,40	31,4	30,01	75,71	76,52	43,76	260 386	27,3	8,59			
141	CAJAMARCA	CONTUMAZA	51,5	40,7	13,19	12,70	5,50	90,50	15,1	12,68	73,69	83,69	82,32	33 606	61,0	19,41			
142	HUANUCO	LEONCIO PRADO	47,7	42,7	14,86	15,90	5,30	92,60	26,2	11,77	76,34	69,20	49,18	101 083	37,9	19,94			
143	ANCASH	HUARAZ	58,2	55,6	18,88	8,80	2,20	81,10	16,9	13,98	54,83	64,76	49,19	124 960	38,8	28,38			
144	TACNA	CANDARAVE	28,6	76,3	19,97	6,40	4,20	95,20	12,0	14,84	54,76	89,36	54,68	9 414	45,8	30,16			
145	TACNA	TARATA	33,8	78,9	15,24	7,50	4,60	91,90	11,6	20,18	44,77	75,54	44,37	8 285	20,9	26,02			
146	JUNIN	JAUJA	61,7	62,9	12,21	8,70	2,10	87,10	11,1	2,40	50,16	80,69	33,58	108 277	33,9	19,59			
147	LIMA	HUAROCHIRI	56,3	55,0	6,79	7,90	2,70	90,70	19,9	11,74	64,35	68,16	53,98	59 763	36,0	11,32			
148	PIURA	PIURA	43,1	65,5	13,10	11,70	3,00	83,60	18,4	19,33	42,06	64,38	49,79	551 522	14,6	17,95			
149	AREQUIPA	CARAVELI	35,1	47,8	10,03	9,90	3,00	91,70	14,9	65,86	66,43	86,63	61,77	28 245	39,7	16,85			
150	ICA	PALPA	34,8	49,7	8,67	10,60	2,00	90,20	12,0	87,48	55,84	73,92	59,47	13 768	50,4	12,94			
151	MADRE DE DIOS	TAMBOPATA	34,0	51,8	6,88	8,60	3,00	89,50	30,2	49,22	71,20	74,43	42,55	48 051	33,1	10,80			
152	TUMBES	ZARUMILLA	31,0	54,4	6,98	8,70	13,10	90,30	19,5	5,94	40,17	55,24	40,67	27 235	14,5	8,32			
153	ANCASH	CASMA	33,4	44,9	17,30	8,30	2,30	91,70	8,5	76,81	55,55	65,76	51,18	36 400	37,8	22,50			
154	PUNO	SAN ROMAN	41,0	64,0	12,82	7,50	2,80	86,10	14,0	11,79	64,62	69,18	37,34	172 102	13,5	19,54			

Continúa ...

Anexo 1

PERU: MAPA DE POBREZA A NIVEL PROVINCIAL

MAPA DE POBREZA PROVINCIAL			Indice de Pobreza	Nivel de Vida	Pobreza Extrema		Educación		Ocupación		Cond. Habitat		Servicios Básicos			Otros		
N°	DEPARTAMENTO	PROVINCIAS			Desnut. Crónica	Mortal. Infantil	Tasa Analfab	Inasis Escol	Niños Trabaj	PEA Sin Prof	% Viviendas con Hacinam	Tech. Prec	Sin Agua	Sin Desag	Sin Electr	Población Total	%Poblec Rural	Analfabet Femenino
155	PIURA	PAITA	1,95	R	40,6	59,6	11,26	9,30	2,00	90,40	14,1	27,20	45,10	78,63	42,35	76 586	7,4	14,16
156	LIMA	CANTA	1,92	R	50,1	35,0	8,74	8,70	5,80	93,40	17,4	14,16	48,95	58,24	62,52	11 250	39,5	13,66
157	JUNIN	HUANCAJO	1,92	R	56,3	58,9	11,16	7,80	2,50	79,90	12,8	4,14	42,66	58,94	26,12	454 500	21,6	17,24
158	AREQUIPA	CAMAÑA	1,89	R	31,3	42,9	8,00	7,00	3,20	87,60	13,7	65,32	63,47	79,26	53,40	43 465	36,4	11,71
159	SAN MARTIN	SAN MARTIN	1,86	R	43,7	43,7	7,19	12,70	4,80	86,70	20,1	19,90	41,59	57,43	35,00	122 781	14,4	9,82
160	PIURA	SULLANA	1,83	R	38,1	52,6	12,22	10,80	2,20	86,40	17,5	16,00	39,64	59,36	51,22	235 904	11,9	14,38
161	LIMA	CAÑETE	1,82	R	34,8	40,5	7,52	6,70	1,80	87,80	10,3	79,18	58,65	72,16	39,23	155 071	26,9	11,34
162	TUMBES	CONTRALMIRANTE VILLAR	1,78	R	28,1	59,7	7,59	8,50	2,50	90,10	8,6	6,22	86,36	90,13	42,95	13 484	30,4	9,46
163	ANCASH	HUARMEY	1,78	R	36,5	40,7	8,40	5,70	1,10	88,60	11,1	62,69	55,66	75,01	48,23	24 519	29,6	12,72
164	JUNIN	YAULI	1,78	R	44,3	56,8	7,03	7,40	2,10	84,80	23,7	5,86	54,25	54,08	14,73	67 724	8,7	11,64
165	LIMA	HUAURA	1,77	R	43,2	35,8	6,91	7,70	2,50	86,10	9,2	62,81	51,29	55,97	35,86	164 704	24,7	10,39
166	ICA	CHINCHA	1,72	R	30,5	40,9	6,02	8,60	2,30	85,20	8,0	84,30	44,15	62,24	28,95	152 700	18,4	8,66
167	LIMA	HUARAL	1,70	R	34,3	33,2	8,63	7,80	2,60	89,80	10,9	61,22	53,64	60,04	41,67	129 503	28,6	12,90
168	LA LIBERTAD	CHEPEN	1,66	R	30,7	37,5	10,72	8,20	1,60	88,40	6,7	64,55	48,51	65,59	36,00	60 189	22,4	14,88
169	ICA	NAZCA	1,64	R	25,7	45,3	8,20	6,10	1,30	83,30	9,5	74,78	44,95	50,73	35,61	53 818	18,1	11,88
170	ICA	PISCO	1,61	R	23,6	43,1	5,98	10,50	1,20	85,40	9,8	76,51	43,87	58,43	25,11	107 000	13,6	8,32
171	LA LIBERTAD	PACASMAYO	1,60	R	22,8	40,4	8,88	7,50	1,70	84,90	5,2	74,95	45,45	59,86	40,56	80 282	17,0	12,06
172	LIMA	BARRANCA	1,58	R	33,2	32,3	9,14	8,50	2,20	86,60	8,5	66,15	40,74	44,91	27,60	116 486	13,9	13,27
173	CUSCO	CUSCO	1,54	R	42,0	47,7	8,36	5,30	4,10	76,40	15,0	4,21	28,59	29,78	11,44	278 794	4,7	12,56
174	LA LIBERTAD	ASCOPE	1,53	R	27,6	32,1	9,12	7,70	1,70	84,90	6,5	65,96	42,97	55,51	37,61	111 270	17,6	12,77
175	LAMBAYEQUE	CHICLAYO	1,50	A	31,1	36,1	8,62	9,00	2,40	83,00	10,3	44,17	36,35	47,24	19,18	638 479	8,4	11,27
176	ICA	ICA	1,47	A	29,8	32,6	4,88	6,20	1,80	76,30	9,6	70,23	35,78	54,94	17,56	251 480	14,4	6,47

Continúa...

Anexo 1

PERU: MAPA DE POBREZA A NIVEL PROVINCIAL

MAPA DE POBREZA PROVINCIAL														Otros				
N°	DEPARTAMENTO	PROVINCIAS	Índice de Pobreza	Nivel de Vida	Pobreza Extrema		Educación		Ocupación		Cond. Habitat		Servicios Básicos			Población Total	% Poblac Rural	Analfabeto Femenino
					Desnut. Crónica	Mortal. Infantil	Tasa Analfab	Inasis Escol	Niños Trabaj	PEA Sin Prof	% Viviendas con Hacinam	Tech Prec	Sin Agua	Sin Desag	Sin Electr			
177	TUMBES	TUMBES	1,45	A	26,5	50,6	6,42	7,60	1,80	82,80	14,3	5,62	37,64	57,34	26,47	117 883	9,8	7,72
178	ANCASH	SANTA	1,40	A	37,9	25,2	8,29	7,00	1,70	84,30	7,8	47,70	32,61	37,55	20,78	349 201	8,7	11,71
179	MOQUEGUA	MARISCAL NIETO	1,40	A	19,6	40,4	10,73	5,10	2,80	78,70	11,8	34,80	34,70	42,97	34,86	58 503	14,0	18,97
180	AREQUIPA	ISLAY	1,31	A	17,5	40,4	7,26	4,40	2,10	84,80	13,6	27,46	38,01	49,18	27,98	51 392	15,5	10,93
181	TACNA	TACNA	1,30	A	17,0	36,5	6,64	5,90	3,60	81,80	13,6	35,38	32,18	34,35	23,59	193 514	6,2	9,80
182	LA LIBERTAD	TRUJILLO	1,27	A	27,5	24,1	6,30	7,00	2,10	77,00	8,6	55,97	27,44	32,79	18,80	639 554	6,9	8,99
183	PIURA	TALARA	1,22	A	26,9	36,4	4,29	9,30	1,60	81,20	11,4	9,88	22,49	38,92	20,57	124 666	1,0	5,50
184	AREQUIPA	AREQUIPA	1,19	A	24,2	34,4	5,53	4,60	2,80	75,00	14,6	6,20	31,04	40,70	17,72	692 286	5,1	8,38
185	TACNA	JORGE BASADRE	1,06	A	11,0	34,8	5,18	5,30	2,30	79,30	6,6	20,43	35,05	36,21	23,55	12 655	39,1	8,84
186	MOQUEGUA	ILO	1,04	A	10,5	32,9	4,42	4,00	2,00	77,70	9,4	28,95	31,20	32,53	21,34	62 182	2,5	6,69
187	LIMA	LIMA	1,02	A	20,2	24,0	3,70	5,10	1,90	74,90	12,3	23,30	25,34	28,29	14,70	578 768	0,4	5,54
188	P.C.CALLAO	CALLAO	1,00	A	19,7	22,9	3,03	5,00	2,10	77,60	9,2	23,52	27,97	29,26	17,63	647 565	0,1	4,45
					48,30	58,30	12,80	12,70	3,60	83,90	17,80	31,10	53,30	60,00	45,10	22 639 443	30,2	

MP=Muy Pobre P=Pobre R=Regular A=Aceptable

Fuente: Censo de Población y Vivienda 1993 - INEI - Censo de Talla Escolar 1993 - Ministerio de Educación

Elaboración: FONCODES

5.3. PERU: MAPAS DE SALUD COMO INSTRUMENTOS DE INVERSION SOCIAL

*Miguel Cruz
Ministerio de Salud
Lima, Perú*

I. INTRODUCCION

En los últimos años se han desarrollado algunas metodologías para la evaluación y vigilancia de la situación de salud de los diferentes sectores de la población con fines de política social y específicamente para la ejecución de proyectos de inversión social. En ese sentido, el análisis de la situación de salud según condiciones de vida pone énfasis en las desigualdades e inequidades detectadas en la población; la salud entonces no aparece como un hecho aislado, en la medida que existen factores de riesgo que permiten explicarla (indicadores socioeconómicos, demográficos y culturales).

Los mapas de salud son una herramienta que nos permite categorizar desde un punto de vista espacial la situación de salud en los diferentes ámbitos geográficos, con la finalidad de identificar las áreas críticas del país, focalizar la asignación de recursos en los grupos más vulnerables, y optimizar la toma de decisiones en las políticas y estrategias de intervención de las autoridades del sector. En el Perú existen organismos pioneros en la elaboración de mapas de salud: el Banco Central de Reserva fue uno de ellos, con la publicación del *Mapa de salud del Perú*, basado en información del Censo de población y vivienda del año 1981.

La Oficina de Estadísticas e Informática del Ministerio de Salud, ha preparado «El mapa de salud del Perú», con información de nivel departamental para el año 1991 y el año 1993. Asimismo, se ha elaborado el «Mapa de salud a nivel provincial» con información para el año 1993, estando en proyecto la elaboración de mapas de salud a nivel distrital, por lo que es necesario el fortalecimiento de los sistemas de información a nivel local.

II. METODOLOGIA DEL MAPA DE SALUD DEPARTAMENTAL 1991

Variables

La unidad geográfica de análisis considerada en este trabajo es el departamento. La carencia de información desagregada, la cobertura incompleta, los sesgos y las omisiones a ese nivel de desagregación, restringieron el número de indicadores válidos para el primer momento de recolección de datos.

Los indicadores incluidos en el análisis son promedios de la población de cada departamento. Por lo tanto, no explican las diferenciales existentes al interior de cada uno de ellos.

La elección de los indicadores es una de las etapas más importantes y que requiere la mayor atención, principalmente tratándose de un estudio como el realizado. La idea en principio fue definir un grupo de variables que se relacionen directa e indirectamente con aspectos de la salud de la población peruana.

Se identificó un conjunto de 23 variables agrupadas de acuerdo a diferentes dimensiones del estado de salud. Éstas son las siguientes:

Perfil demográfico:

1. Porcentaje de población urbana.
2. Densidad poblacional (habitantes por km²).
3. Tasa bruta de natalidad (por cada mil habitantes).
4. Tasa bruta de mortalidad (por cada mil habitantes).
5. Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos).
6. Tasa global de fecundidad (número de hijos por mujer).
7. Esperanza de vida al nacer (años).

Características socioeconómicas:

8. Tasa de analfabetismo.
9. Tasa de escolaridad.
10. Alumnos por docente.
11. Total de escuelas.
12. Número de docentes.
13. Porcentaje de población económicamente activa.
14. Delitos contra la vida, el cuerpo y la salud.

Morbilidad y mortalidad:

15. Casos notificados de IRA.
16. Porcentaje de defunciones por IRA en menores de 5 años.

Servicios y recursos de salud:

17. Cobertura de vacunación antipoliomielítica.
18. Camas por habitantes.
19. Rendimientos.
20. Médicos por habitantes.
21. Gastos per cápita en salud.
22. Presupuesto ejecutado en salud.

Medio ambiente y salud ambiental:

23. Cobertura de luz, agua y desagüe.

Los siete primeros indicadores miden la dinámica demográfica peruana donde estarían afectando al mejor desarrollo de su salud. La proporción de la población económicamente activa mediría el potencial de población en edad de trabajar y que mostraría una mayor o menor capacidad de acceso a los servicios de salud. El indicador de violencia seleccionado se refiere a la proporción de delitos contra la vida, el cuerpo y la salud. Los ocho indicadores siguientes están relacionados directamente con la salud. La cobertura de luz, agua y desagüe nos da información sobre las condiciones de saneamiento y del medio ambiente.

Algoritmo

Al igual que en el estudio del Banco Central de Reserva, se aplicó al conjunto de las 23 variables un análisis de correlación. De éstas, sólo 16 cumplieron con el requisito de presentar

correlaciones inferiores a 95% y superiores a 60% con una o más de las variables restantes. Este criterio, aunque parezca arbitrario, garantiza la exclusión de variables fuertemente correlacionadas o redundantes (para evitar efecto de colinealidad), y de aquellas débilmente correlacionadas o que se comportan de manera diferente al conjunto de variables principales.

Las 16 variables seleccionadas fueron las siguientes:

1. Porcentaje de población urbana.
2. Densidad poblacional (habitantes por km²).
3. Tasa bruta de natalidad (por mil habitantes).
4. Tasa bruta de mortalidad (por mil habitantes).
5. Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos).
6. Tasa global de fecundidad (número de hijos por mujer).
7. Esperanza de vida al nacer (años).
8. Tasa de analfabetismo.
9. Tasa de escolaridad.
10. Total de escuelas.
11. Número de docentes.
12. Médicos por habitantes.
13. Camas por habitantes.
14. Gasto per cápita en salud.
15. Presupuesto ejecutado en salud.
16. Delitos contra la vida, el cuerpo y la salud.

De estas fueron eliminadas cinco variables (tasa de escolaridad, total de escuelas, número de docentes, presupuesto ejecutado en salud y delitos contra la vida, el cuerpo y la salud), debido a que sólo presentaban correlaciones significativas con apenas una o dos variables, siendo que estas últimas ya estaban incluidas en el análisis final. Quedaron así, once indicadores.

Luego se eliminó la tasa bruta de natalidad, debido a que su inclusión podría compensar en dirección contraria el efecto de la tasa de mortalidad infantil sobre el indicador global. También se eliminó la densidad poblacional. A los nueve indicadores restantes se adicionó el porcentaje de viviendas con luz, agua y desagüe, debido a la importancia que se le

atribuye a los factores de riesgo en saneamiento. De esta manera quedaron diez indicadores, los cuales sirvieron para calcular el índice general de salud y para realizar el ordenamiento final de los departamentos de acuerdo a sus niveles de salud.

Las variables que quedaron fueron:

1. Porcentaje de población urbana.
2. Tasa bruta de mortalidad (TBM).
3. Tasa de mortalidad infantil (TMI).
4. Tasa global de fecundidad (TGF).
5. Esperanza de vida al nacer.
6. Tasa de analfabetismo.
7. Cobertura de luz, agua y desagüe.
8. Médicos por habitantes.
9. Camas por habitantes.
10. Gasto per cápita en salud.

Estas variables fueron incluidas en un análisis conjunto, donde fueron estandarizadas (restándole a cada valor su media y dividiendo la diferencia por la desviación estándar), tomándose en seguida el promedio simple de los indicadores estandarizados para cada departamento, conformando así un índice de nivel de salud que permite ordenar los 25 departamentos en una escala de mayor a menor nivel de salud, pudiéndose identificar puntos de corte entre grupos de departamentos a fin de conformar estratos departamentales.

Para el cálculo de promedios se invirtieron los signos de los indicadores TBM, TMI, TGF y tasa de analfabetismo, debido a que altos valores de ellos derivan en bajos niveles de salud. Por ejemplo, una alta tasa de mortalidad infantil se relaciona con bajos niveles de salud.

III. METODOLOGIA DEL MAPA DE SALUD DEPARTAMENTAL 1993

Variables

En la elaboración del Mapa de salud 1991 se definió el grupo de variables que se incluyen en el estudio por tener entre ellas alta correlación, y que conforman las variables que

definen la situación de salud. En el presente trabajo se mantiene tal definición. Pero debido a que en las publicaciones del Instituto Nacional de Estadísticas e Informática no figura, para el año 1993, el porcentaje de viviendas con luz, agua y desagüe, se ha decidido considerar el porcentaje de hogares en viviendas sin luz, agua y desagüe, en lugar de éste, para no dejar de incluir una variable que explique la situación de saneamiento y así no quebrar la definición básica establecida. Luego tenemos que las variables utilizadas son:

1. Porcentaje de hogares en viviendas sin luz, agua y desagüe.
2. Porcentaje de población urbana.
3. Tasa bruta de mortalidad.
4. Tasa de mortalidad infantil.
5. Tasa global de fecundidad.
6. Esperanza de vida al nacer.
7. Tasa de analfabetismo.
8. Médicos por habitantes.
9. Camas por habitantes.
10. Gastos en salud por habitante.

Algoritmo

Al someter estas variables a un análisis de correlaciones, observamos que entre ellas hay altas correlaciones excepto en el gasto por habitante, pero no se le excluye por mantener la definición del nivel de salud ya establecida y porque, además, el nivel de explicación de la primera componente principal no es bajo.

Para el tratamiento de los datos, se ha utilizado la técnica estadística del *análisis de componentes principales* que se resume en lo siguiente: las componentes principales son un grupo de variables donde cada una es una suma ponderada de todos los indicadores considerados, de forma tal que ellas no estén correlacionadas entre sí. Cada componente contribuye a la variabilidad total con un porcentaje asociado. La contribución está ordenada de mayor a menor; así, la primera componente tiene el mayor aporte, la segunda componente tiene la segunda mayor

participación, y la última componente tiene la menor contribución de todas.

Para calcular las componentes principales se procede de la siguiente manera: a la matriz de correlaciones **R** de los indicadores se le calcula el par (λ_i, b_i) , donde λ_i es el valor propio de **R** y es b_i su vector propio asociado; luego se ordenan los valores propios:

$$\lambda_1 > \lambda_2 > \lambda_3 > \lambda_4 > \dots > \lambda_{10}$$

y la *i*-ésima componente sería:

$$y_i = b_i'X = b_{i1}X_1 + b_{i2}X_2 + b_{i3}X_3 + \dots + b_{i10}X_{10}$$

donde **X** es la matriz de datos. El valor λ_i es también la varianza de y_i y por estar ordenado, la primera componente principal tiene la mayor variabilidad y por lo tanto su contribución a la variabilidad total es mayor.

Usando sólo la primera componente obtenemos más del 70% de aporte a la variabilidad total que consideramos aceptable, y a esta componente la hemos denominado **nivel de salud**. Luego se ordena el **nivel de salud** de mayor a menor y se procede a estratificar el índice en cinco intervalos (estratos) cuyas amplitudes son iguales.

En el proceso se utiliza la matriz de correlaciones y no la matriz de varianzas/covarianzas, a fin de trabajar con las variables estandarizadas estadísticamente; esto permite evitar el efecto de escala.

IV. METODOLOGIA DEL MAPA DE SALUD PROVINCIAL 1993

Variables

En la elaboración del mapa de salud provincial se quiso mantener los mismos indicadores que en el mapa de salud departamental de 1991, con la finalidad de mantener la definición establecida para el

índice denominado **nivel de salud**, pero la carencia de información desagregada hasta el nivel provincial, así como los sesgos y omisiones, en algunos casos, nos llevó a considerar variables que diferían del grupo de variables para el mapa de salud departamental. Así, diremos que en el inicio del estudio se consideraron variables como cobertura de vacunación, variables demográficas y de recursos, algunas de las cuales al ser sometidas al análisis de correlaciones fueron depuradas quedando las que a continuación se mencionan:

1. Porcentaje de población urbana.
2. Tasa de mortalidad infantil.
3. Porcentaje de analfabetismo.
4. Médicos por habitantes.
5. Camas por habitantes.
6. Porcentaje de desnutrición crónica.
7. Porcentaje de viviendas sin agua.
8. Porcentaje de viviendas sin desagüe.

Algoritmo

Para el análisis de los datos se usó la técnica estadística de *análisis de componentes principales*.

A la matriz de correlaciones **R** se le extrae el par (λ_i, b_i) , donde λ_i es el valor propio de **R** y b_i es su vector propio asociado; luego se ordenan los valores propios de modo que $\lambda_1 > \lambda_2 > \lambda_3 > \dots > \lambda_8$ para encontrar los valores de la siguiente combinación lineal:

$$y_i = b_{ix} = b_{i1}X_1 + b_{i2}X_2 + b_{i3}X_3 + \dots + b_{i8}X_8$$

A esta combinación lineal se le llama la ***i*-ésima componente principal**. Hay que mencionar que la variabilidad total es la suma de los valores propios de **R**:

$$\text{Variabilidad total} = \lambda_1 + \lambda_2 + \lambda_3 + \dots + \lambda_8$$

y que la componente y_i tiene varianza λ_i ; como los λ_i están ordenados, λ_1 (la primera componente) tiene la mayor parte de la variabilidad total, λ_2 (la segunda componente)

tiene la **segunda** mayor parte de la variabilidad total, y así λ_8 (la última componente principal) tiene la menor parte de todas en la variabilidad total. Entonces, la primera componente principal es el **nivel de salud** que estábamos buscando.

Luego se procede a ordenar descendentemente el índice de **nivel de salud** y se agrupan los resultados en cinco intervalos de igual amplitud, que vendrían a ser los estratos.

LA SITUACION DE LA SALUD EN EL PERU: 1981, 1991, 1993

MAPA DE SALUD 1981 (a)	MAPA DE SALUD 1991(b)	MAPA DE SALUD 1993 (b)
Estrato I	Estrato I	Estrato I
Lima	Lima-Callos	Callao
Callao	Moquegua	Lima
Moquegua		Moquegua
Ica		Ica
Tacna	Estrato II	
Arequipa	Tacna	Estrato II
Lambayeque	Arequipa	Tacna
La Libertad	Lambayeque	Arequipa
	Madre de Dios	Lambayeque
Estrato II	La Libertad	La Libertad
Madre de Dios		Tumbes
Tumbes	Estrato III	
Ucayali	Tumbes	Estrato III
Junin	Ucayali	Madre de Dios
Loreto	Junin	Junin
Ancash	Loreto	San Martin
Piura	Ancash	Ancash
San Martin	Piura	Ucayali
Pasco	San Martin	Pasco
		Piura
Estrato III	Estrato IV	Loreto
Amazonas	Pasco	
Huànuco	Amazonas	Estrato IV
Puno	Huànuco	Amazonas
Cajamarca	Puno	Cajamarca
Cusco	Cajamarca	Puno
Ayacucho		Huànuco
Apurímac	Estrato V	Cusco
Huancavelica	Cusco	Ayacucho
	Ayacucho	
	Apurimac	Estrato V
	Huancavelica	Apurímac
		Huancavelica

Fuente: (a) Banco Central de Reserva del Perú

(b) Oficina de Estadísticas e Información, Ministerio de Salud.

<p style="text-align: center;">INDICADORES UTILIZADOS EN EL MAPA DE SALUD PROVINCIAL 1993</p>
--

1. Porcentaje de población urbana.
 2. Tasa de mortalidad infantil.
 3. Porcentaje de analfabetismo femenino.
 4. Médicos por habitantes.
 5. Camas por habitantes.
 6. Porcentaje de desnutrición crónica.
 7. Porcentaje de viviendas sin agua.
 8. Porcentaje de viviendas sin desagüe.
-

**COMPARACION DE INDICADORES UTILIZADOS
PARA LOS MAPAS DE 1981, 1991 Y 1993**

MAPA DE SALUD 1981	MAPA DE SALUD 1991	MAPA DE SALUD 1993
- Porcentaje de hijos sobrevivientes de madres de 15 a 29 años.	- Porcentaje de viviendas con luz, agua y desagüe.	- Porcentaje de viviendas con luz, agua y desagüe.
- Porcentaje de viviendas con agua.	- Porcentaje de población urbana.	- Porcentaje de población urbana.
- Porcentaje de viviendas con desagüe.	- Tasa bruta de mortalidad.	- Tasa bruta de mortalidad.
- Médicos por habitantes.	- Tasa de mortalidad infantil.	- Tasa de mortalidad infantil.
- Enfermedades por habitantes.	- Tasa global de fecundidad.	- Tasa global de fecundidad.
- Consultas médicas por habitante.	- Esperanza de vida al nacer.	- Esperanza de vida al nacer.
- Egresos hospitalarios por habitante.	- Tasa de analfabetismo.	- Tasa de analfabetismo.
- Camas por habitantes.	- Médicos por habitantes.	- Médicos por habitantes.
- Porcentaje de población ocupada asegurada.	- Gasto per cápita en salud.	- Gasto por habitante.

SITUACION DE SALUD EN EL PERU: 1993.
RESULTADO DEL MAPA DE SALUD PROVINCIAL

ESTRATO I		ESTRATO III		
ILO	MOQ	PAITA	PIU	
CALLAO	CALL	CASMA	ANC	
JORGE BASADRE	TAC	PASCO	PAS	
LIMA	LIM	PIURA	PIU	
TALARA	PIU	MAYNAS	LOR	
TRUJILLO	LIB	CORONEL PORTILLO	UCA	
ICA	ICA	ZARUMILLA	TUM	
YAULI	JUN	HUANCAYO	JUN	
CHICLAYO	LAM	LEONCIO PRADO	HCO	
ASCOPE	LIB	HUARAZ	ANC	
TACNA	TAC	CHACHAPOYAS	AMA	
		CANDARAVE	TAC	
		CANTA	LIM	
		LAMBAYEQUE	LAM	
		PUNO	PUN	
ESTRATO II		ARE	HUALLAGA	SMT
AREQUIPA	ARE	ANC	MOYOBAMBA	SMT
SANTA	ANC	ICA	CARAVELI	ARE
NAZCA	ICA	MOQ	CONTRALMIRANTE VILLAR	TUM
MARISCAL NIETO	MOQ	CUS	CASTILLA	ARE
CUSCO	CUS	ICA	MARISCAL CACERES	SMT
PISCO	ICA	ICA	HUAROCHIRI	LIM
CHINCHA	ICA	LIB	TARATA	TAC
PACASMAYO	LIB	LIB	FERREÑAFE	LAM
CHEPEN	LIB	LIM	TARMA	JUN
BARRANCA	LIM	LIM	RIOJA	SMT
CAÑETE	LIM	ANC	HUANUCO	HCO
HUARMEY	ANC	LIM	TOCACHE	SMT
HUAURA	LIM	ARE	HUAMANGA	AYA
ISLAY	ARE	MDD	JAUIJA	JUN
TAMBOPATA	MDD			
TUMBES	TUM			
SAN ROMAN	PUN			
HUARAL	LIM			
PALPA	ICA			
SAN MARTIN	SMT			
CAMANA	ARE			
TAHUAMANU	MDD			
SULLANA	PIU			

Fuente: Oficina de Estadística e Informática, Ministerio de Salud.

SITUACION DE SALUD EN EL PERU: 1993.
RESULTADO DEL MAPA DE SALUD PROVINCIAL

ESTRATO IV		
OXAPAMPA	PAS PALLASCA	ANC
PADRE ABAD	UCA EL COLLAO	PUN
CONTUMAZA	CAJ LUCANAS	AYA
JUNIN	JUN AZANGARO	PUN
CHANCHAMAYO	JUN ALTO AMAZONAS	LOR
MORROPON	PIU PUERTO INCA	HCO
GRAL. SANCHEZ CERRO	MOQ UTCUBAMBA	AMA
YAUYOS	LIM CELENDIN	CAJ
RODRIGUEZ DE MENDOZA	AMA MARISCAL RAMON CASTILLA	LOR
BELLAVISTA	SMT HUANCANE	PUN
BOLOGNESI	ANC LUYA	AMA
BONGARA	AMA SATIPO	JUN
JAEN	CAJ URUBAMBA	CUS
CAJAMARCA	CAJ CHOTA	CAJ
CONDESUYOS	ARE CANCHIS	CUS
PICOTA	SMT UCAYALI	LOR
CHUCUITO	PUN REQUENA	LOR
AIJA	ANC LA CONVENCION	CUS
MELGAR	PUN ESPINAR	CUS
ABANCAY	APU MOHO	PUN
LAMAS	SMT SANTA CRUZ	CAJ
RECUAY	ANC CAJABAMBA	CAJ
LAMPA	PUN EL DORADO	SMT
CORONGO	ANC SAN MARCOS	CAJ
OCROS	ANC ASUNCION	ANC
BAGUA	AMA DANIEL ALCIDES CARRION	PAS
OYON	LIM HUANCVELICA	HVC
PAUCAR DEL SARA SARA	AYA MANU	MDD
YUNGUYO	PUN BOLIVAR	LIB
CAYLLOMA	ARE HUANTA	AYA
OTUZCO	LIB JULCAN	LIB
CONCEPCION	JUN CUTERVO	CAJ
SANTIAGO DE CHUCO	LIB SAN MIGUEL	CAJ
CAJATAMBO	LIM CASTROVIRREYNA	HVC
HUAYLAS	ANC	
SAN ANTONIO DE PUTINA	PUN	
PARINACOCAS	AYA	

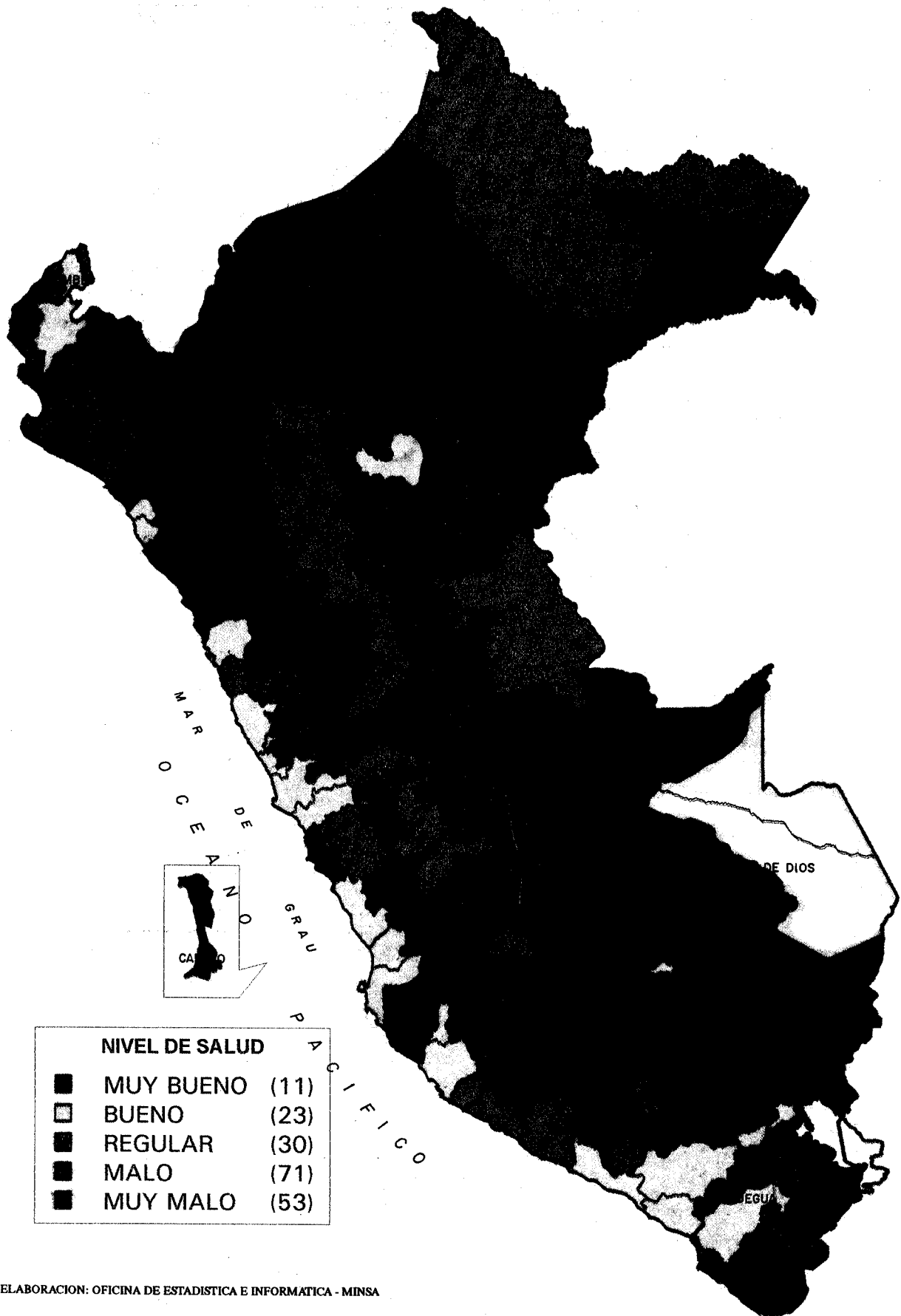
Fuente: Oficina de Estadística e Informática, Ministerio de Salud.

SITUACION DE SALUD EN EL PERU: 1993.
RESULTADO DEL MAPA DE SALUD PROVINCIAL

ESTRATO V			
HUAYTARA	HVC	PAUCARTAMBO	CUS
AMBO	HCO	ACOBAMBA	HVC
SAN PABLO	CAJ	ATALAYA	UCA
PURUS	UCA	CONDORCANQUI	AMA
HUALGAYOC	CAJ	CHINCHEROS	APU
SANDIA	PUN	CHURCAMP	HVC
HUARI	ANC	MARISCAL LUZURIAGA	ANC
ANTABAMBA	APU	PACHITEA	HCO
HUAMALIES	HCO	PARURO	CUS
CALCA	CUS	ANGARAES	HVC
LORETO	LOR	HUACAYBAMBA	HCO
SUCRE	AYA	MARAÑON	HCO
ANTONIO RAYMONDI	ANC	CARLOS F. FITZCARRALD	ANC
SAN IGNACIO	CAJ	CANAS	CUS
HUANCA SANCOS	AYA	CHUMBIVILCAS	CUS
SIHUAS	ANC	COTABAMBAS	APU
POMABAMBA	ANC		
SANCHEZ CARRION	LIB		
CARHUAZ	ANC		
LA MAR	AYA		
VICTOR FAJARDO	AYA		
ANDAHUAYLAS	APU		
ANTA	CUS		
LA UNION	ARE		
CARABAYA	PUN		
AYABACA	PIU		
PATAZ	LIM		
YUNGAY	ANC		
DOS DE MAYO	HCO		
ACOMAYO	CUS		
QUISPICANCHIS	CUS		
VILCASHUAMAN	AYA		
GRAU	APU		
AYMARAES	APU		
HUANCABAMBA	PIU		
CANGALLO	AYA		
TAYACAJA	HVC		

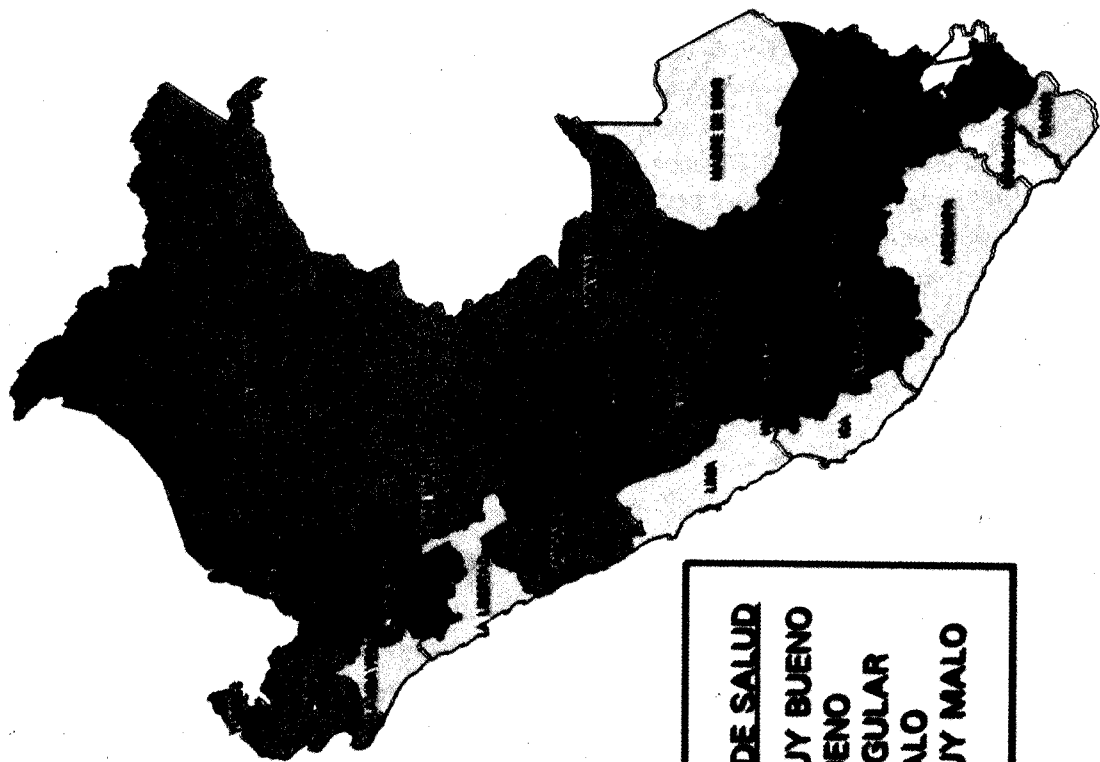
Fuente: Oficina de Estadística e Informática, Ministerio de Salud.

MAPA DE SALUD PROVINCIAL PERU : 1993



ELABORACION: OFICINA DE ESTADISTICA E INFORMATICA - MINSA

**MAPA DE SALUD DEPARTAMENTAL
PERU : 1991**



NIVEL DE SALUD

- MUY BUENO
- BUENO
- REGULAR
- MALO
- MUY MALO

**MAPA DE SALUD DEPARTAMENTAL
PERU : 1993**



TA: La Prov. Const. del Callao, en ambos años, pertenece al Estrato I
ENTE: Ministerio de Salud, Oficina de Estadística e Informática

5.4. BOLSONES DE POBREZA INTRACOMUNALES Y ESPACIOS DE INVERSION: EL CASO DE LA COMUNA DE CONCHALI, CHILE

Claudio Meza

Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)

Santiago, Chile

I. INTRODUCCION Y ORIGEN DEL ESTUDIO

Como parte del Plan de fortalecimiento institucional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior de Chile, y, en particular, como parte del convenio que ésta firmó con el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), se acordó realizar un estudio que permitiera disponer de una metodología válida y confiable de «localización de bolsones de pobreza e identificación de proyectos de desarrollo local».

La idea de desarrollar esta metodología se originó en las siguientes cuatro razones, al menos:

- a) La existencia en el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) de un programa computacional que se había venido desarrollando desde el año 1985, denominado REDATAM (*RE*cuperación de *DAT*os censales para *Á*reas pequeñas por *Micro*computador), cuyo propósito era cubrir el déficit de estadísticas, que normalmente existe, para pequeñas áreas geográficas (comunas, por ejemplo) de los países de la región.
- b) La solicitud muy reiterada de disponer, a nivel local, de un enfoque más comprehensivo de las demandas de inversión en infraestructura social y de las necesidades básicas de la población de las comunas y municipios del país. Es decir, de complementar el esfuerzo de identificación de necesidades de inversión y evaluación de las mismas -analizadas muchas veces en

un contexto aislado e individual- con una visión más integral de las necesidades agregadas de inversión social a nivel comunal.

- c) La necesidad de hacer cada vez más eficiente el proceso de asignación de recursos públicos, y en particular de aquellos destinados a superar los problemas de pobreza a nivel comunal, a través de una focalización más precisa de los grupos objetivos más pobres del nivel intracomunal.
- d) Y, muy cercanamente relacionado con lo anterior, la necesidad de que al focalizar con mayor detalle el gasto en inversiones del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, se cumpliera con uno de sus principales mandatos en lo que se refiere a que, mayoritariamente, debe estar destinado a satisfacer las necesidades de los grupos más pobres de la sociedad.

Respecto a la primera de estas razones, la ventaja de disponer del REDATAM radicaba en que este programa computacional fue diseñado precisamente para desagregar la información a niveles territoriales muy pequeños -calle o manzana, por ejemplo- pudiendo, además, expresarla en forma cartográfica.

Descrito más detalladamente, el REDATAM puede ser definido como un sistema computacional interactivo y amigable, basado en microcomputadores, que permite el acceso a archivos estadísticos organizados geográficamente. Estos archivos estadísticos corresponden generalmente a censos de países o a grandes archivos de encuestas demográficas o de otra naturaleza socioeconómica. Su

propósito principal es organizar y mantener estos archivos voluminosos dentro de la capacidad limitada de un microcomputador, de modo tal que se puedan generar tabulaciones u otras estadísticas para unidades geográficas tan pequeñas como ciudades, barrios o manzanas, o para cualquier agrupación de éstas.

En su versión más reciente (julio de 1991) el REDATAM Plus tiene la ventaja adicional de poder trabajar con múltiples fuentes de datos de diversa naturaleza. Esto le proporciona un enorme potencial, ya que puede permitir la combinación y cruce de información, con la evidente ventaja de obtener diagnósticos a pequeña escala geográfica, más precisos y depurados.

Dadas estas características, se pensó que una aplicación posible y relevante de este sistema era su utilización en la detección de hogares y poblaciones que presentaran necesidades básicas insatisfechas y, más específicamente, en la identificación de bolsones de pobreza intracomunales espacialmente localizados. En este sentido, su potencial puede ser muy significativo como apoyo a las tareas de planificación regional, local y municipal, y particularmente su componente operativo de identificación y elaboración de proyectos de inversión, en el diseño de políticas sociales, en general.

En relación con las otras tres razones enumeradas, cabe señalar que la posibilidad de disponer a nivel comunal de una base de datos con un alto grado de detalle espacial, puede ser un importante aporte en la elaboración de programas de inversiones integrales para las comunas del país, los que además podrían ser jerarquizados de acuerdo al objetivo de conseguir mayores niveles de equidad.

En este sentido, si bien el estudio tuvo como propósito original la detección de bolsones de pobreza, un subproducto muy importante

del mismo es la posibilidad de crear bases de datos comunales en REDATAM Plus, las mismas que se pueden nutrir de múltiples fuentes de información. A partir de aquí son innumerables las alternativas que se pueden abrir con el propósito de mejorar significativamente áreas de trabajo como las de planificación local, información catastral para propósitos impositivos, planificación física y otros aspectos que, probablemente, escapan a las posibilidades de nuestra imaginación.

En gran medida, parte del potencial de REDATAM Plus está estrechamente ligado a su posibilidad de conectarse con sistemas de información geográfica. A través de ellos se puede expresar cartográficamente la información alfanúmerica mostrando, en términos territoriales, las características socioeconómicas más relevantes de la población comunal, o aspectos que tienen que ver con la infraestructura física de la comuna. El Sistema de información geográfica, que en este caso particular ha sido ARC-INFO, permite una serie de procesos que pueden enriquecer considerablemente el análisis de la información disponible. Es precisamente con la ayuda de este sistema, como se mostrará más adelante, que se produjeron distintos mapas en los cuales se detectaron áreas de pobreza, que se identificaron como bolsones, en cada una de las comunas en que se aplicó el estudio.

II. LA PROPUESTA METODOLOGICA

2.1 Planteamiento general

A pesar de que se advierte una cierta mejoría en los años recientes en la crisis de América Latina y el Caribe, diversos estudios muestran que la magnitud de las necesidades básicas insatisfechas se ha mantenido constante, e incluso en algunos casos, se ha incrementado.

En Chile, en particular, independientemente de la metodología que se utilice, la magnitud de la pobreza alcanza niveles alarmantes, lo que se manifiesta en una presión incontenible

sobre el Estado para satisfacer las carencias inherentes a ella.

El esfuerzo del Estado para orientar el gasto público hacia los sectores más necesitados, es una tarea de grandes proporciones. La mayor parte de este gasto, normalmente, se distribuye en sectores como educación, salud, vivienda y previsión social, procurando concentrarlo en la población de mayor riesgo. Parece innegable que con el correr del tiempo se ha avanzado en la focalización del gasto social, incrementándose su carácter redistributivo, pero aún persisten rigideces e ineficiencias que limitan el efecto deseable de la inversión pública en las áreas sociales.

Parte de las ineficiencias pueden imputarse al peso burocrático que aún subsiste en algunos sectores sociales, o a la mala calidad del diseño de las intervenciones sociales, pero, sin duda, una parte importante debe atribuirse a la mala localización de la infraestructura social y a los deficientes diagnósticos de las carencias de los grupos objetivos.

Procurando contribuir a superar algunas de estas deficiencias, la metodología que se plantea desarrollar aquí está destinada a identificar con precisión y en forma exhaustiva las áreas geográficas en las que debieran focalizarse acciones de inversión social intracomunales de diversa naturaleza.

En el estudio se ha buscado caracterizar tanto los hogares con insatisfacciones como aquellos que no las tienen, a partir de indicadores o variables demográficas, sociales y económicas, que permitan facilitar la elaboración de instrumentos de política que tomen en consideración los rasgos particulares de los grupos de población con carencias críticas.

La idea básica de la investigación, como se ilustra en la figura 1, «Enfoques para la localización de bolsones de pobreza», es utilizar el REDATAM para identificar espacialmente, con un alto grado de detalle, las características socioeconómicas y

demográficas de la población de áreas específicas.

A partir de este diagnóstico se podrían discriminar distintos tipos de acciones que los gobiernos municipales o regionales debieran asumir, y, en particular, localizar espacios de inversión que pueden ser relevantes para la asignación de los recursos del Fondo nacional de desarrollo regional que maneja la Subsecretaría, o de otros fondos de inversión que pueden asignarse para estos propósitos.

Como muestra la figura 1, dos de las formas más habituales para dimensionar la pobreza son: el enfoque centrado en las condiciones habitacionales y disponibilidad de bienes, y el basado en el nivel del ingreso familiar. Estos enfoques se pueden resumir como sigue:

a) **Según condiciones habitacionales y medición de carencias.** Éstas se refieren principalmente a las siguientes:

- i) características de la vivienda;
- ii) disponibilidad de agua potable;
- iii) disponibilidad de alcantarillado;
- iv) hacinamiento.

Si una familia presenta carencias en una o más de estas variables, se la considera en situación de pobreza. Como se puede observar, estas deficiencias se refieren principalmente a disponibilidad de infraestructura en los hogares analizados.

b) **Según ingreso familiar.** En este caso se trata de determinar si las familias analizadas se encuentran por debajo o sobre un cierto nivel de ingreso familiar que se considera como la línea divisoria de la condición de pobreza. En términos más precisos, la conformación según criterios de organismos técnicos internacionales de una canasta básica de alimentos permite definir, con arreglo a los precios de

mercado, un ingreso mínimo bajo el cual una persona es considerada en situación de indigencia. A la vez, si se suma a esto el costo de satisfacer las otras necesidades básicas (salud, vestuario, vivienda), se define un nivel de ingreso

bajo el cual una familia es considerada en situación de pobreza. Combinando la información de ambas mediciones se puede obtener una matriz de 2*2, como la de la figura 1, que resume las siguientes situaciones:

Figura 1

METODOLOGIA PARA LA LOCALIZACION DE BOLSONES DE POBREZA

METODOLOGIAS		LINEA DE POBREZA (Ingreso familiar)	
		Por debajo	Por encima
NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS CARENCIAS Características de la vivienda Disponibilidad de agua potable Disponibilidad de alcantarillado Hacinamiento	Una o más	A Localización de hogares en situación de pobreza crónica.	B Localización de hogares con carencias inerciales
	No Tiene	C Localización de hogares en situación de pobreza reciente	D Localización de hogares en situación de integración social

A. Hogares en situación de pobreza crónica, que son aquellos que tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza y que tienen una o más carencias de infraestructura. La definición de esta categoría indica que los hogares, además de no estar en condiciones de satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias mínimas, habitan en lugares que no reúnen las condiciones de infraestructura habitacional adecuada. Es decir, estos son los grupos más vulnerables de la sociedad, los que se encuentran en una situación de pobreza estructural.

B. Hogares con carencias inerciales, que son aquellos que tienen ingresos por encima de la línea de pobreza y que tienen una o más carencias de infraestructura. En este caso, la definición indica que a pesar de que el grupo familiar satisface sus necesidades básicas, habita en lugares en que persisten condiciones habitacionales deficientes.

C. Hogares en situación de pobreza reciente, que son aquellos que tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza y que no tienen carencias de infraestructura. Se trata de hogares que habiendo resuelto, probablemente en el pasado, sus problemas de habitabilidad no alcanzan en la actualidad a reunir un ingreso familiar mínimo para satisfacer sus necesidades básicas alimentarias y no alimentarias

D. Hogares en situación de integración social, que son aquellos que tienen ingresos por encima de la línea de pobreza y que no tienen carencias en infraestructura. Se trata de hogares no pobres en ninguna de las dos formas de medición expuestas.

Utilizando las distintas fuentes de información disponibles se podrían identificar y agrupar, a nivel intracomunal, aquellos hogares que se ubican en las distintas categorías definidas. En estas áreas se podrían, entonces,

identificar distintos tipos de proyectos que apuntaran a superar las deficiencias detectadas.

2.2 Bases de datos comunales y fuentes de información

Para realizar el estudio y proponer una metodología de localización de bolsones de pobreza que pudiera ser generalizable, se seleccionaron, como experiencia piloto, tres comunas y una región completa, en las cuales se procurarían aplicar los procedimientos establecidos para el objetivo propuesto.

De ser exitosa la experiencia piloto, es decir en caso de que los resultados del estudio fueran promisorios en cuanto a servir para los propósitos de mayor eficiencia y focalización del gasto social, el trabajo, en una segunda etapa, podría tratar de implementarse para todo el país. Esto significaría disponer de bases de datos para todas las comunas, a partir de los cuales se podrían detectar bolsones de pobreza y realizar otros análisis y perfilamiento de acciones de carácter social.

Las comunas seleccionadas originalmente para la realización de la investigación, fueron las siguientes:

- a) Conchalí, Huechuraba y La Florida, en la Región Metropolitana;
- b) Pichilemu, en la Sexta Región;
- c) Carahue, en la Novena Región, y
- d) la Cuarta Región, con sus quince comunas urbanas y rurales.

Debido a ciertos imprevistos en el tiempo que tomaba la creación de las bases de datos de la Encuesta de caracterización social o Ficha CAS, y a fin de dedicar más tiempo a lograr un trabajo más integral con a lo menos una comuna -que resultó ser Conchalí-, se realizó el estudio en definitiva sólo para Conchalí, Huechuraba, Carahue y la Cuarta Región.

La creación de las bases de datos comunales, se apoyó en las siguientes fuentes de información:

- a) *Censo de población y vivienda del año 1982.* Si bien la información del censo ya es relativamente vieja, es la única que permite una cobertura total de las características socioeconómicas de cada uno de los hogares comunales. Con la información del censo, y dado que no entrega información de ingresos familiares, sólo se puede medir la pobreza de acuerdo al enfoque de carencias de infraestructura, (casilleros A y C de la matriz de la figura 1).

Si es posible, sin embargo, construir el *indicador de vulnerabilidad* que se puede considerar como un *proxy* del ingreso. La vulnerabilidad se define aludiendo a aquellos hogares donde se da la doble condición de una alta tasa de dependencia por cada persona activa ocupada, y que esta persona activa tenga menos de cuatro años de educación básica. En este sentido, se trata de hogares donde la probabilidad de tener un ingreso que satisfaga las necesidades básicas del núcleo familiar son muy bajas. Según esta definición se pueden dividir los hogares de las distintas comunas en vulnerables y no vulnerables, obteniendo de esta forma cuatro categorías de clasificación similares a las de la figura 1.

El problema de antigüedad de la información, en esta etapa, se esperaba superar a través del conocimiento actualizado que las propias oficinas comunales de planificación tienen de la realidad de su espacio de influencia, lo que les permitiría verificar, o desechar, los bolsones de pobreza detectados, con sus respectivas características.

En todo caso, lo más importante era comprender que si la metodología utilizada producía resultados satisfactorios, el país

podría contar con una herramienta de incalculable valor una vez que esté disponible la información del XVI Censo de población y V de vivienda, que se realizó el 22 de abril del año 1992.

- b) *Fichas comunales del Comité de asistencia social (CAS II) del año 1991.* La información que proporciona la Ficha CAS es de un contenido muy similar a la del Censo de población y de vivienda. Su enorme ventaja es que se trata de información actualizada y que contiene además datos de ingresos familiares, lo que permitiría clasificar los hogares en las cuatro categorías de la matriz de la figura 1.

Su principal limitación, para los objetos de este estudio, es que su cobertura comprende aquellos hogares que acceden a, o demandan, los beneficios de algún subsidio estatal. Es decir, su cobertura es parcial y por definición corresponde a familias pobres. Sin embargo, y por esta misma razón, puede permitir corroborar la vigencia de la información censal en lo que se refiere a los bolsones de pobreza detectados. Adicionalmente, la Ficha CAS II proporciona, como información complementaria del censo, la distinción entre hogares y familias en la vivienda, lo que puede permitir una medición más precisa del allegamiento.

Por otra parte, teniendo el censo como referencia se puede tener una idea aproximada del nivel de cobertura de la Ficha CAS II.

- c) *Encuesta de Caracterización Socio-económica Nacional (Encuesta CASEN), correspondiente al año 1990.* La encuesta CASEN, si bien es una muestra, permitirá disponer de un marco de análisis de la situación actual de pobreza en las comunas en las cuales se realizó. En este sentido, se tendrá otro instrumento de verificación de la información censal con la que se trabaje.

- d) *Otras fuentes de información.* Otra información que se puede ingresar a la base de datos comunal es la proveniente de la Junta de Auxilio Escolar y Becas; la información sobre infraestructura educacional, sanitaria y de vivienda que proveen los ministerios respectivos y las municipalidades, y la información de proyectos en etapas de preinversión, inversión y operación proveniente del Banco integrado de proyectos, que administra MIDEPLAN.

Con esta información se puede estimar la oferta de servicios existente, la que al compararse con la demanda estimada permitiría cuantificar la magnitud de los déficit comunales en los distintos casos.

- e) *Creación de las bases de datos cartográficos.* Una de las grandes ventajas del REDATAM Plus es que trabaja interconectado con el Sistema de información geográfica ARC-INFO. Esto permitió expresar toda la información alfanúmerica por manzanas con su localización precisa, relevando en esas áreas sus principales características. Es por ello que una labor central de la investigación fue la digitalización de la cartografía básica de cada comuna. Sobre ella se aplicaron los distintos indicadores que se construyeron a fin de detectar bolsones de pobreza, o áreas geográficas en las cuales se concentraba población con ciertas características socioeconómicas definidas.
- f) *Bases de datos regionales.* En la medida que los resultados alcanzados fueran exitosos y el estudio se pudiera generalizar, una segunda fase de este trabajo sería instalar en cada una de las intendencias del país y en sus respectivos gobiernos regionales, el REDATAM Plus con sus correspondientes bases de datos. En este punto, se requeriría capacitar a un grupo de profesionales que pudieran trabajar con este instrumental y producir, para cada una de sus comunas, la información relevante de «Bolsones de pobreza y espacios de inversión». Sin perjuicio de ello, y en la

medida de sus posibilidades técnicas y financieras, los municipios más grandes del país podrían contar con equipos computacionales y bases de datos propios para realizar sus estudios más relevantes.

2.3 Definición de variables de carencias a partir de la información censal.

Las variables que se definirán a partir de la información censal corresponden, principalmente, al enfoque de medición de pobreza por condiciones de habitabilidad. Se trabajó con cuatro indicadores de carencias, que son:

- a) condiciones de la vivienda;
- b) disponibilidad de agua potable;
- c) disponibilidad de alcantarillado, y
- d) hacinamiento.

En la medida que estos indicadores están destinados a construir un índice de habitabilidad, las exigencias individuales de cada uno de ellos son máximas para colaborar en la definición de un índice compuesto de una o más carencias aisladas. Esta prevención es necesaria, dado que en la lectura autónoma de algunos indicadores se consideran como no pobres categorías que en algunos contextos aislados serían claramente indicaciones de pobreza (techo de fonolita por ejemplo).

Para cada uno de los indicadores de carencias, las variables censales consideradas y la definición de su atributos fueron las siguientes:

- a) *Condiciones de la vivienda.* Para determinar la situación de la vivienda se consideran las siguientes preguntas censales, señalándose, en cada caso, cuando el respectivo hogar se considera carenciado o no carenciado:

i) Tipo de vivienda (vivienda particular)¹

<u>Categorías</u>	<u>Condición</u>
0 Sin respuesta	No definido
1 Casa	No carenciado
2 Departamento	No carenciado
3 Conventillo	Carenciado
4 Mejora o mediagua	Carenciado
5 Rancho, choza o ruca	Carenciado
6 Móvil	Carenciado
7 Otro particular	Carenciado

ii) Material usado en muros exteriores de la vivienda (tipo de pared)

<u>Categorías</u>	<u>Condición</u>
0 Sin respuesta	No definido
1 Ladrillo, concreto	No carenciado
2 Madera, tabique forrado	No carenciado
3 Adobe	No carenciado
4 Barro empajado	No carenciado
5 Desechos (lata, cartón, etc.)	Carenciado
6 Otros materiales	No carenciado

iii) Material utilizado en el techo de la vivienda (techo de la vivienda)

<u>Categorías</u>	<u>Condición</u>
0 Sin respuesta	No definido
1 Zinc	No carenciado
2 Pizarreño	No carenciado
3 Tejas	No carenciado
4 Tejuela de madera	No carenciado
5 Fonolita	No carenciado
6 Paja embarrada	Carenciado
7 Otros materiales	Carenciado

iv) Material utilizado en el piso de la vivienda (tipo de piso)

<u>Categorías</u>	<u>Condición</u>
0 Sin Respuesta	No Definido
1 Parqué, baldosín cerámico	No Carenciado
2 Entablado	No carenciado
3 Alfombrado (muro a muro)	No carenciado
4 Plástico (Flexit, otros)	No carenciado
5 Baldosa de cemento	No carenciado
6 Ladrillo, radier	No carenciado
7 Tierra	Carenciado
8 Otros materiales	No carenciado

v) Tiene alumbrado eléctrico

<u>Categorías</u>	<u>Condición</u>
0 Sin respuesta	No definido
1 Con alumbrado	No carenciado
2 Sin alumbrado	Carenciado

Según lo expuesto, entonces, un hogar se definirá como carenciado en vivienda si presenta condición de carencia en tan solo una o más de las variables definidas.

¹ Como universo de análisis, se trabajó sólo con viviendas particulares. Es decir, no se consideraron las viviendas colectivas que incluyen las siguientes categorías: a) residencial, pensión; b) hotel, motel, posada; c) institución (hospital, internado, convento, cuartel, etc.); d) otro.

b) **Disponibilidad de agua potable.** Las preguntas censales con las que se trabaja en este caso son las siguientes:

2 Sobre acequia, canal	No carenciado
5 Sobre pozo negro	Carenciado
6 Otro sistema	Carenciado

i) **Tiene agua por cañería**

<u>Categorías</u>	<u>Condición</u>
0 Sin respuesta	No definido
1 Tiene	No carenciado
2 No tiene	Carenciado

ii) **Agua dentro o fuera de la vivienda**

<u>Categorías</u>	<u>Condición</u>
0 Sin respuesta	No definido
1 Dentro de la vivienda	No carenciado
2 Fuera de la vivienda	Carenciado

iii) **Origen del agua**

<u>Categorías</u>	<u>Condición</u>
0 Sin respuesta	No definido
1 Red pública	No carenciado
2 Pozo o noria	No carenciado
5 Río, vertiente, etc.	Carenciado
6 Otro	Carenciado

c) **Disponibilidad de alcantarillado.** Las preguntas censales con las que se trabaja en este caso son las siguientes:

i) **Dispone de excusado**

<u>Categorías</u>	<u>Condición</u>
0 Sin respuesta	No definido
1 Sí dispone	No carenciado
2 No dispone	Carenciado

ii) **Excusado exclusivo del hogar**

<u>Categorías</u>	<u>Condición</u>
0 Sin respuesta	No definido
1 Sí	No carenciado
2 No	Carenciado

iii) **Conexión del excusado**

<u>Categorías</u>	<u>Condición</u>
0 Sin respuesta	No definido
1 Conectado al alcantarillado, fosa	No carenciado

d) **Hacinamiento.** Este indicador no se obtiene directamente de la respuesta a las preguntas censales, sino que tiene que ser construido. Su definición es básicamente la siguiente: hogares en los cuales habitan más de tres personas por pieza, sin considerar la cocina y el baño. Según esto, y siguiendo el procedimiento anterior, las categorías serían las siguientes:

<u>Categorías</u>	<u>Condición</u>
1 Tres y menos personas/pieza	No carenciado
2 Más de tres personas/pieza	Carenciado

De acuerdo a todo lo expuesto, un hogar se considerará carenciado si tan solo tiene una o más de las carencias descritas en los distintos indicadores de condiciones de habitabilidad, disponibilidad de agua potable, alcantarillado y hacinamiento.

2.4 Definición de variables de vulnerabilidad

Como ya se señalara anteriormente, el indicador de vulnerabilidad se puede considerar como un *proxy* del ingreso familiar. En este sentido -sobre todo debido a que esta información no está disponible en el censo y, aunque lo estuviera, no sería relevante por su antigüedad-, la vulnerabilidad como variable de carácter más estructural puede ser significativa para cierto tipo de análisis.

La vulnerabilidad mide la capacidad de subsistencia del hogar, y se mide por una tasa de dependencia que indica la relación entre el número de dependientes por persona activa ocupada y el nivel de instrucción del jefe de hogar, lo que sería determinante de sus perspectivas de ingresos. Expresado sintéticamente las categorías de análisis son las siguientes:

<u>Categorías</u>	<u>Condición</u>
Tres o menos personas dependientes por miembro activo ocupado, y jefe de hogar con más de 4 años de instrucción escolar	No vulnerable
Más de tres personas dependientes por miembro activo ocupado, y jefe de hogar con 4 ó menos años de instrucción escolar	Vulnerable

Con esta definición se podrá analizar la información censal, estableciendo los cruces entre hogares carenciados y no carenciados con hogares vulnerables y no vulnerables.

2.5 Definición de variables de grupos de riesgo

Una vez establecidas, a nivel intracomunal, las categorías agregadas de carencias y de vulnerabilidad, interesa entrar a un análisis más fino de los grupos de riesgo. Para ello se han definido cinco grupos de edades, los que además coinciden con los tipos de proyectos de salud y de educación que se financian con el Fondo nacional de desarrollo regional. Los grupos de edades y proyectos relacionados, son los siguientes:

- a) Riesgo infantil:
 - 0 a 1 año: postas de salud, programas materno-infantiles, salas cunas.
- b) Programas escolares:
 - 2 a 5 años: jardines infantiles.
 - 6 a 14 años: educación básica.
 - 15 a 18 años: educación media.
- c) Programas de adultos mayores:
 - 65 años y más: hogares de ancianos y programas especiales.

En principio, la idea es utilizar las bondades del Sistema de información geográfica ARC-INFO, para localizar las áreas de mayor concentración de estos grupos objetivos. Mediante el potencial de este programa computacional se pueden posteriormente realizar *cover* de mapas, para relacionar las

áreas de carenciados y de vulnerables con los grupos de edad definidos.

III. DESARROLLO METODOLOGICO DEL TRABAJO.

La primera fase de la investigación consistió en crear bases de datos comunales con la información censal del año 1982. Esta fue desagregada a nivel de manzana, por lo que se pudo tipificar en función de los indicadores definidos todas las manzanas de las comunas de Conchalí y Huechuraba.

Los pasos seguidos para el análisis de la información fueron los siguientes:

- A) *Perfil socioeconómico comunal.* En base a la información censal disponible se realizó, a nivel de toda la comuna bajo estudio, un análisis de las características poblacionales generales; de la situación de pobreza agregada medida por los niveles de carencias; de las magnitudes de los hogares vulnerables; de la representatividad de los grupos de riesgo, y de otros aspectos específicos que permitieran conformar un diagnóstico de la situación comunal.

Esta caracterización se tendrá posteriormente como referencia al estudiar cada uno de los bolsones de pobreza detectados. Eventualmente, también se puede utilizar el distrito censal como comparación intermedia entre la comuna y el bolsón.

- B) *Identificación de bolsones de pobreza en hogares carenciados.* Siguiendo el enfoque de pobreza relativo a hogares carenciados se evaluaron todas las manzanas de las dos comunas. Los resultados obtenidos fueron expresados cartográficamente, agrupados en distintos rangos de magnitud. De esta forma, se definieron dos mapas básicos: uno en términos de porcentajes, y otro en términos de densidades. Los mapas son los siguientes:

i) Mapa de porcentajes de carenciados.

Este mapa se construyó pintando de distinto color las manzanas de las comunas, según que ellas se encontraran en alguno de los siguientes rangos:

- a) 0 % de carenciados;
- b) 1% a 39.9% de carenciados;
- c) 40 a 69.9% de carenciados;
- d) 70% y más de carenciados.

Este mapa se tiñó por tanto de cuatro colores y, en primera instancia se consideraron como **bolsones de pobreza de primer orden** todas aquellas manzanas que, perteneciendo a la categoría de mayor porcentaje, fueran colindantes y se agruparan territorialmente. En estos lugares, por tanto, la población carenciada supera el 70% de la población total del área en estudio.

ii) Mapa de densidad de carenciados. Este mapa corrige las deficiencias que pudiera presentar el anterior, en el sentido de rescatar la importancia de manzanas que pueden no tener un alto porcentaje de carenciados, pero sí una gran densidad. Estas manzanas podrían, en números absolutos, ser bastante más importantes que algunas de las más carenciadas del mapa de porcentajes. Las densidades se definieron por número de personas carenciadas por hectárea, estableciendo los siguientes rangos para la confección del mapa:

- a) 0 a 24.9 personas carenciadas por Ha
- b) 25 a 79.9 personas carenciadas por Ha
- c) 80 y más personas carenciadas por Ha

En este caso, se estimaron **bolsones de pobreza de primer orden** las manzanas que perteneciendo a la tercera categoría (más de 80), se agrupaban con una cierta lógica territorial.

De la aplicación a las comunas de Conchalí y Huechuraba se puede inferir que estos dos mapas son muy complementarios, y que, en realidad, los bolsones detectados en el mapa de densidades contienen a los del mapa de valores relativos.

C. *Análisis de los bolsones de pobreza detectados.* Con la ayuda del sistema ARC-INFO se identifican, en cada uno de los bolsones detectados, los códigos de las manzanas que los componen. Esta información se lleva de vuelta al REDATAM Plus para producir todas las tabulaciones estadísticas necesarias para analizar las características socioeconómicas de cada uno de ellos en profundidad.

El análisis de los bolsones de pobreza incluye un detalle de las carencias predominantes, un análisis de los grupos vulnerables y de los grupos de riesgo por edades.

Es fundamental en esta parte de la investigación la interrelación con la municipalidad respectiva para comprobar la autenticidad, u obsolescencia parcial o total, de los bolsones detectados.

Adicionalmente, se debe comprobar -o rechazar- la hipótesis de que una parte importante de los grupos pobres de la comuna se concentran en lugares geográficos específicos. De ser así, la elaboración de proyectos y políticas focalizados en estas áreas podría ser relevante para contribuir a superar algunas de las condiciones de pobreza de la comuna.

D. *Contraste entre oferta y demanda*

Finalmente, se debe incluir la información actualizada de oferta de infraestructura existente, en proyectos en construcción y proyectos aprobados para entrar en ejecución, a fin de detectar, tanto en los bolsones de pobreza como a nivel comunal, los déficit sectoriales y, a partir de ellos, la identificación de proyectos sociales específicos.

IV. ANALISIS DE LOS BOLSONES DE POBREZA DE CONCHALI.

4.1 Perfil socioeconómico de la comuna

Según el censo de población del año 1982, la comuna de Conchalí tenía una población de

157 341 personas². La población de la comuna se distribuía por distritos y entre carenciados y no carenciados -según las definiciones adoptadas-, de la siguiente forma:

Cuadro 1

DISTRIBUCION DE LA POBLACION DE CONCHALI POR DISTRITOS

Distritos	Número de manzana	Población	No carenciados	Carenciados	
				Número	%
Conchalí	145	23184	18312	4872	17
%		100	79	21	
J. Aguirre	173	20020	18457	1563	5
%		100	92	8	
Pomaire	129	22195	16519	5676	20
%		100	74	26	
Eneas Gonel	148	17208	13700	3508	12
%		100	80	20	
La Palma	170	22021	17886	4135	14
%		100	81	19	
Monterrey	181	25029	20671	4358	15
%		100	83	17	
El Cortijo	84	9175	7220	1955	7
%		100	79	21	
Luther King	131	18509	15556	2953	10
%		100	84	16	
TOTAL	1147	57341	128321	29020	100
%		100	82	18	

Como se puede observar, en promedio, la comuna de Conchalí tenía un 18% de población carenciada, siendo los distritos más afectados en cuanto a sus porcentajes internos de carenciados, los de Pomaire (26%), Conchalí (21%), El Cortijo (21%) y Eneas Gonel (20%). Estos dos últimos, a pesar de tener porcentajes internos de carenciados sobre la media comunal, representan tan solo el 7% y el 12%, respectivamente, de los carenciados totales de la comuna.

Del total de población de la comuna, 19 259 personas se consideraban vulnerables, esto es el 12% del total de población comunal, porcentaje inferior al de carenciados comunales.

La población en hogares particulares de la comuna ocupaba una superficie de 667

hectáreas, con una densidad promedio de 236 habitantes por Ha.

Según la información censal, prácticamente el cien por ciento de la comuna disponía de agua de la red pública. De éste, un 12% de la población (19 231 personas) tenía el agua fuera de la vivienda, y un 15% no tenía ducha.

Una de las mayores carencias de la comuna se reflejaba en que poco más de 17 000 personas (11%) no disponían de sistemas de eliminación de excretas.

² Toda información censal que se maneje de aquí en adelante se refiere a la correspondiente al subuniverso de hogares particulares. Es decir, no se incluye la información de viviendas colectivas como, por ejemplo, hospitales, regimientos, etc. Para la comuna de Conchalí la población de viviendas colectivas alcanzaba a tan solo 543 personas, lo que representaba apenas el 0.3 % de la población total en el año 1982.

Por otra parte, un 9% de la población vivía en régimen de propiedad gratuito, y un 12% lo hacía en viviendas del tipo de "mejoras" de emergencia.

Tomando el mapa de densidades, que se presenta en la página siguiente, como patrón de referencia para la determinación de bolsones de pobreza, es interesante destacar que en los dos rangos más altos de densidades de carenciados por Ha, se ubicaban 22 419 personas carenciadas, que representan el 77% del total de carenciados de la comuna. Como se puede observar en el respectivo mapa, estas zonas se localizan en el centro de la comuna de Conchalí, conformando una gran área (que debe ser aproximadamente la cuarta parte de su territorio) en la cual habría que concentrar las medidas de políticas tendientes a superar los problemas de pobreza.

En el primer análisis de bolsones de pobreza realizado para Conchalí, sobre la base de seleccionar aquellas manzanas que tenían más del 70% de población carenciada (mapa de porcentajes), se detectaron siete bolsones de pobreza.

Sin embargo, contrastando esta información con el mapa de densidades de carenciados por manzana, se identificaron seis bolsones más y se eliminaron tres de los identificados de acuerdo al criterio de porcentajes. En estos últimos, si bien tenían un porcentaje de carenciados superior al 70%, el número de los mismos era insignificante.

De esta forma, se detectaron para Conchalí diez bolsones de pobreza de primer orden, cuya información general agregada se presenta en el cuadro 2.

Cuadro 2
BOLSONES DE POBREZA DE PRIMER ORDEN (BP) DE CONCHALI

Bolsones	Número de manzanas	Población	No carenciados	Carenciados	
				Número	%
BP 1	19	1983	451	1532	20
%		100	23	77	
BP 2	13	1398	107	1291	16
%		100	8	92	
BP 3	13	1854	1299	555	7
%		100	70	30	
BP 4	8	1337	786	551	7
%		100	59	41	
BP 5	5	2493	1377	1116	14
%		100	55	45	
BP 6	8	1029	725	304	4
%		100	70	30	
BP 7	1	303	0	303	4
%		100	0	100	
BP 8	10	1139	57	1082	14
%		100	5	95	
BP 9	2	581	157	424	5
%		100	27	73	
BP 10	13	794	99	695	9
%		100	12	88	
TOTAL	92	12911	5058	7853	100
%		100	39	61	

Como se puede observar, los diez bolsones detectados tienen, en promedio, un 61% de carenciados. La población total de estos bolsones (12 911 personas) representa tan solo el 8% de la población comunal. Sin embargo, los carenciados en ellos alcanzaban al 27% del total de la comuna. Si bien esto determina que en estos bolsones se localiza poco más de un cuarto de los carenciados comunales, queda aún sin explicar el 73% restante de carenciados de la comuna.

Ello implica que este último porcentaje de carenciados se distribuyen en forma más dispersa, lo que determinaría la necesidad de elaborar políticas y proyectos particulares que respondan a una dinámica distinta a la de focalización territorial concentrada de la pobreza.

De los bolsones detectados, cuatro se presentan como más relevantes ya que sus poco más de 5 000 personas carenciadas significan el 17% de los carenciados comunales. Sin duda que en estas cuatro áreas se deberían plantear políticas muy específicas para superar la condición de pobreza de esta población.

4.2 Bolsón de pobreza número 2 (campamento Paula Jara Quemada)

A. Características generales

El bolsón 2 pertenece al distrito Eneas Gonel y tenía una población de 1 398 personas al año 1982. A esa fecha, el 92%

de su población se definía como carenciada. Esta área representaba tan solo el 8% de la población de Eneas Gonel, pero significaba el 37% de los carenciados de este distrito. En valores totales comunales, la población del área era el 0.9% de la población comunal y el 4% de los carenciados comunales.

El bolsón tiene una estructura de edad más joven que la comuna, especialmente en los grupos de edades de 0-5 años y de 6-14 años. En un sentido inverso, posee una menor proporción de población activa y de senescentes.

La carencia más recurrente -y que es la que explica que el total de la población se encuentre en esta condición- es la ausencia casi total de disponibilidad de sistemas de evacuación de excretas o de alcantarillado en el área (91%). Observando el mapa específico del "bolsón" 2, si se sustrae la manzana que queda al extremo izquierdo, la totalidad de las restantes manzanas carecen de sistema de eliminación de excretas. Esta área coincide con el campamento llamado en esa época Guanaco, y que posteriormente pasó a llamarse Paula Jara Quemada.

Las carencias de infraestructura sanitaria y habitacional en este caso son significativas: el 54% de la población depende de agua potable de fuera de la vivienda, el 92% carece de conexión de excusado, y el 82% carece de ducha.

Condición	Materiales de la vivienda		Infraestructura sanitaria		Hacinamiento	
	Número	%	Número	%	Número	%
Sin carencias	1252	90	120	9	1208	86
Con carencias	146	10	1278	91	190	14
TOTAL	1398	100	1398	100	1026	100

Como se aprecia en el cuadro anterior, la ausencia mayoritaria de infraestructura sanitaria en el bolsón 2 es la que explica su situación carencial. Aun cuando del cuadro no se desprende, esto se debe a la falta de

alcantarillado, ya que en el área un 96% de la población cuenta con el agua potable de la red pública, la que, como ya se ha dicho, en un porcentaje mayoritario se ubica fuera de la vivienda.

De acuerdo a la definición de los indicadores, tan solo el 10% de la población habitaba en viviendas con carencias de materiales y el 14% se encontraba en situación de hacinamiento.

Las características propias de una "toma", o campamento no urbanizado, se detectan en los atributos que señalan que el 92% de las viviendas poseen paredes de madera, el entablado es el piso predominante (84%), el 44% tiene techo de fonolita, y el 84% de la población vivía en régimen de tenencia de la tierra gratuito.

B. La vulnerabilidad en el bolsón 2

El porcentaje de vulnerabilidad en el bolsón 2 es de un 21%, y en cifras absolutas alcanza a 250 personas. Desglosando el índice se establece que el 71% de la población reside

en hogares cuyo jefe de hogar tiene 4º año básico o menos de instrucción, y el 58% de la población reside en hogares con una tasa de dependencia superior a tres personas. Más aún, un 37% de la población vive en hogares con una tasa de dependencia superior a cinco personas.

El bajo porcentaje de vulnerabilidad se debe a la doble condicionalidad del índice.

C. El equipamiento doméstico del bolsón 2

Otra forma habitual de medir la pobreza es a través de la calidad y variedad del equipamiento doméstico, como indicador del nivel de vida. En este caso, los contrastes con el distrito 4 Eneas Gonel son significativos, aunque no extremos. Algunos indicadores que se pueden comparar son los siguientes:

Posesión de:	Bolsón 1 %	Distrito Eneas Gonel %
Bicicleta	49,09	47,14
Lavadora	41,13	53,92
Refrigerador	43,45	63,05
TV B/N	87,81	81,25
TV Color	12,94	32,13

Como se puede advertir, hay una tendencia global a un mejor equipamiento doméstico en el distrito, siendo la diferencia más notoria la posesión de TV color.

4.3 Bolsón de pobreza número 1 (Villa La Araucanía)

El bolsón 1 tiene mayor población que el anterior, pero repite las características de carencias habitacionales. También pertenece al distrito Eneas Gonel y tenía una población de 1 983 personas al año 1982. A esa fecha, el 77% de su población se definía como carenciada.

Como indicadores de sus principales deficiencias se pueden mencionar los pozos negros, que representan el 73%, y los techos

de fonolita que registra el 45% de la población. Su estructura de edades es joven y tiene jefes de hogar también jóvenes, si se comparan con la media del distrito o la comuna.

V. ANALISIS DE LOS BOLSONES DE POBREZA DE HUECHURABA

5.1 Perfil socioeconómico de la comuna

Según el censo de población del año 1982, la comuna de Huechuraba tenía una población de 56 089 personas. La población se distribuía por distritos y entre carenciados y no carenciados, según las definiciones adoptadas, de la siguiente forma:

Cuadro 3

DISTRIBUCION DE LA POBLACION DE HUECHURABA POR DISTRITOS

Distritos	Número de manzana	Población	No carenciados	Carenciados	
				Número	%
Huechuraba	105	11 783	8 796	2 987	14
%		100	75	25	
La Pincoya	151	16 986	10 046	6 940	34
%		100	59	41	
Av. Principal	82	8 951	6 742	2 209	11
%		100	75	25	
R. de Francia	116	13 148	6 738	6 410	31
%		100	51	49	
La Pirámide	5	349	13	336	2
%		100	4	96	
P. El Recuerdo	35	4 872	3 118	1 754	8
%		100	64	36	
TOTAL	494	56 089	35 453	20 636	100
%		100	63	37	

Como se puede observar, en promedio, la comuna de Huechuraba tenía un 37% de población carenciada, siendo los distritos más afectados en cuanto a sus porcentajes internos de carenciados, los de La Pirámide (96%), República de Francia (49%) y La Pincoya (41%). Con la excepción de La Pirámide, que tiene características de distrito rural de baja población, en los otros dos distritos se concentraba el 65% de los carenciados totales de la comuna.

Del total de la población de la comuna, 10 885 personas se consideraban vulnerables, esto es el 19%, porcentaje significativamente inferior al de los carenciados comunales.

La población en hogares particulares de la comuna ocupaba una superficie de 216 hectáreas en su radio urbano, con una densidad promedio de 260 habitantes por Ha.

Según la información censal, prácticamente el 96% de la comuna disponía de agua de la red pública. Una de las mayores carencias de la comuna se reflejaba en que poco más de 15 700 personas (28%), no disponían de sistemas de eliminación de excretas.

Tomando el mapa de densidades, que se presenta en la página siguiente, como patrón de referencia para la determinación de bolsones de pobreza, es interesante destacar cómo se concentra en los extremos de la comuna la población más pobre de la misma.

Se detectaron, para Huechuraba, cuatro bolsones de pobreza de primer orden, cuya información general agregada se presenta en el cuadro 4.

Cuadro 4

BOLSONES DE POBREZA DE PRIMER ORDEN (BP) DE HUECHURABA

Bolsones	Número de manzanas	Población	No carenciados	Carenciados	
				Número	%
BP 1	92	10 798	5 056	5 742	51
%		100	47	53	
BP 2	12	1 221	130	1 091	10
%		100	11	89	
BP 3	16	1 762	687	1 075	9
%		100	39	61	
BP 4	47	5 044	1 591	3 453	30
%		100	32	68	
TOTAL	167	18 805	7 464	11 361	100
%		100	40	60	

Como se puede ver en él, los cuatro bolsones detectados tienen, en promedio, un 60% de carenciados. La población total de estos bolsones (18 825) representa el 34% de la población comunal. Sin embargo, los carenciados en ellos alcanzaban al 55% del total de carenciados de la comuna. Esto implica que en estos bolsones se localiza poco más de la mitad de los carenciados comunales, lo que hace relevante la elaboración de políticas focalizadas en ellos para atender en un alto porcentaje las necesidades de los grupos más pobres de la comuna.

De los bolsones detectados, dos son significativos ya que concentran el 81% del total de carenciados de los bolsones y el 45% del total de carenciados de la comuna.

5.2 Bolsón de pobreza número 1

El bolsón 1 pertenece al distrito de La Pincoya y tenía una población de 10 798

Condición	Materiales de la vivienda		Infraestructura sanitaria		Hacinamiento	
	Número	%	Número	%	Número	%
Sin carencias	9 479	88	5 841	54	9 340	87
Con carencias	1 319	12	4 957	46	1 458	13
TOTAL	10 798	100	10 798	100	10 798	100

Como se aprecia en el cuadro anterior, la ausencia mayoritaria de infraestructura sanitaria en el bolsón 1 es la que explica su situación carencial. Aun cuando del cuadro no se desprende, esto se debe a la falta de alcantarillado, ya que en un 98% el área sólo dispone de agua potable de la red pública.

De acuerdo a la definición de los indicadores, tan solo el 12% de la población habitaba en viviendas con carencias de materiales, y el 13% se encontraba en situación de hacinamiento.

Las características propias de un asentamiento precario se detectan en los atributos que señalan que el 87% de las viviendas posee paredes de madera, el

personas al año 1982. A esa fecha, el 53% de su población se definía como carenciada. Esta área representaba el 64% de la población de La Pincoya, pero significaba el 83% de los carenciados de este distrito. En valores totales comunales, la población del área era el 19% de la población comunal y el 28% de los carenciados comunales.

El bolsón tiene una estructura de edad más joven que la comuna, especialmente en los grupos de edades de 0-5 años y de 6-14 años. En un sentido inverso, posee una menor proporción de población activa y de senescentes.

La carencia más recurrente y que es la que explica que un alto porcentaje de la población se encuentre en esta condición, es la falta de disponibilidad de un sistema de alcantarillado en el área (45%).

entablado es el piso predominante (62%) y el 17% tiene techo de fonolita.

VI. NOTAS FINALES

Este documento, de carácter preliminar, tiene por propósito ilustrar el tipo de análisis que se podría realizar con la metodología expuesta en los primeros capítulos. Se trata de un primer documento de avance en el cual, por limitaciones de tiempo, todavía no se explota todo el potencial de la información disponible.

Desarrollos futuros de la investigación deben implicar la detección de grupos focales o grupos de riesgo, por edades, género, grupos ocupacionales, y su relación con la elaboración de proyectos y programas sociales adecuados para carencias específicas.

5.5. CHILE: LA SELECCION DE ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES PRIORITARIOS EN EL MARCO DE UNA POLITICA DE EQUIDAD

*Carmen Luz Latorre y Luis Eduardo González
Programa Interdisciplinario de Investigaciones
en Educación (PIIE)
Santiago, Chile*

Resumen

Este trabajo pretende describir la experiencia desarrollada en Chile en 1990 en la selección de las escuelas que requerían atención prioritaria¹.

El gobierno democrático que asume el poder en 1990 decide focalizar su atención en las 900 escuelas más necesitadas del país (aproximadamente el 10% de las escuelas básicas del país, en ese momento). El Ministerio de Educación solicita al Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) que proceda a seleccionar esas escuelas. El presente documento se refiere a las variables que utilizó el PIIE para la selección de esas escuelas.

1. El contexto

Chile, país que es frecuentemente distinguido en la región por sus avances en materia de crecimiento y equilibrio macroeconómico, *aún mantiene grandes "bolsones de pobreza"*. En 1990, un 11.6% de los hogares estaban bajo la línea de indigencia, y un 22.9% de ellos eran pobres aunque no indigentes. Esto implica que existían en 1990, 1 793 100 personas indigentes y un total de 5 212 700 bajo la línea de pobreza (indigentes y pobres no indigentes).

Durante el gobierno militar (1973-1990), la inversión en los sectores sociales se redujo fuertemente; en especial, en salud y vivienda. Educación, que fue el menos desfavorecido, experimentó una gran pérdida en el período. Por ejemplo, el gasto público en educación cayó del 6% del PIB promedio entre 1971 y 1973, al 4.38% entre 1974 y 1989.

Ante esta situación, el gobierno democrático que asume el poder en 1990 diseñó y aplicó diversas estrategias tendientes a aumentar las oportunidades de los sectores rezagados. Entre ellas, se pueden mencionar el aumento de la inversión en los sectores sociales, tales como educación, salud y vivienda; el estímulo a la creación de nuevos empleos, y la creación de diversos programas de capacitación laboral de jóvenes, entre otros.

Como ejes centrales de la política educativa se estableció el mejoramiento de la calidad de la educación y la búsqueda de la equidad² en el funcionamiento del sistema. El primer proyecto que impulsa el gobierno democrático en educación es el de la atención prioritaria a las 900 peores escuelas (aproximadamente, entonces, el 10% de las escuelas básicas del país). El Ministerio de Educación le solicita al PIIE que proceda a seleccionarlas.

2. ¿Por qué se le solicita al PIIE la selección de las 900 escuelas?³

En Chile, en materia educativa, la responsabilidad de recopilar información ha recaído fundamentalmente en el Ministerio de Educación. Históricamente, en el país, el

¹ Para la presentación de este trabajo se ha hecho uso fundamentalmente de dos documentos publicados por los autores en conjunto con otro profesional PIIE (Latorre y González, 1993; González, Latorre y Núñez, 1990).

² Se entiende por equidad educativa no sólo el impartir una educación igualitaria para todos, sino además realizar una distribución más justa en cuanto a acceso, procesos formativos y recursos, privilegiando a los sectores más desposeídos, con el fin de lograr resultados educativos que potencien a todos por igual.

³ El PIIE es un organismo no gubernamental que nació en 1971 como un Centro de la Universidad Católica de Chile. En 1977, se independizó de ella y funcionó bajo el alero del Arzobispado de Santiago. Actualmente es un Centro de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

problema no ha sido la falta de fuentes de información sino que de análisis. Durante el gobierno militar (1973-1990), se agregó a la dificultad anterior la de restricción en el acceso a la información, en especial, para organismos no gubernamentales como el PIIE. En efecto, los servicios públicos comenzaron en 1974 a calificar de «confidencial» la información que históricamente había sido pública. Esto se vio complicado posteriormente por la necesidad de estos servicios de buscar fuentes alternativas de financiamiento. El hecho de que se publicaran estadísticas globales, forzaba al usuario, en caso de contar con recursos, a solicitar tabulaciones especiales. Esto permitía a las autoridades, por un lado, decidir si se le entregaba la información o no, y, por otro, obtener recursos financieros adicionales por medio de la venta de tabulaciones.

El acceso fluido a información confiable es vital para un organismo como el PIIE que pretende contribuir al cambio social mediante el diagnóstico, la denuncia y la búsqueda de soluciones a las inequidades educacionales; combinando investigación y acción educativa. A fin de cumplir con la labor de detección de las inequidades educativas era urgente obtener antecedentes que permitieran medirlas (inequidad socioeconómica, de género, étnica, etc.).

En el marco de un acceso restringido a la información, el control que la opinión pública en general, y los académicos en particular, podían ejercer sobre lo que se realizaba en educación, era muy limitado. Las medidas tomadas por el gobierno en el sector educativo se planteaban bajo una apariencia de «tecnicismo» y «eficiencia», justificándolas por medio de algunas cifras que, dado el desconocimiento imperante, parecían convincentes. Es decir, se hacía un uso político de la información, y los investigadores y organismos técnicos externos no tenían la seguridad de contar con series históricas comparables sobre las variables educativas básicas.

La dificultad de acceso a la información educacional debilitaba a las asociaciones gremiales. Por ejemplo, la Asociación Gremial de Educadores de Chile (AGECH) era comúnmente descalificada en foros en que polemizaba con los técnicos de gobierno. La falta de información concreta les impedía respaldar sus planteamientos, apareciendo sus afirmaciones como derivadas sólo de su posición política divergente.

Por ello, en 1986, dos investigadores del PIIE⁴ plantearon la necesidad de crear en la institución un sistema de recopilación y análisis de información⁵ para el sector educacional, que junto con cubrir las necesidades internas de información pudiese dar servicio a otros usuarios y permitiera hacer conciencia en el gran público sobre los problemas educacionales más importantes.

Se daban dos razones técnicas complementarias para justificar la creación de un sistema de información propio:

- La primera, que la existencia de información publicada a nivel nacional, regional y provincial sólo permitía análisis gruesos de promedios, dificultando el diagnóstico y análisis por subgrupos de la población.
- La segunda, que la recopilación y procesamiento de información en el Ministerio de Educación reflejaba un gran paralelismo. Había más de 21 bancos de información que trabajaban como estancos. Es decir, no era posible interrelacionar esos datos y por tanto no se podía identificar causas o responder «preguntas» sobre el desarrollo de la educación en los diversos lugares del país. Era necesario crear un verdadero «sistema» interactivo, para lo cual debía recurrirse a diversas fuentes de información, directa e indirectamente.

⁴ C.L. Latorre y L.E. Gonzáles.

⁵ Posteriormente, se pensó que se estaba haciendo operar algo más ambicioso que un "Sistema" de información. Por ello, se rebautizó como "Centro" de recopilación y análisis de información educativa.

Se vio que el Centro de recopilación y análisis de Información que el PIIE creara, tenía una responsabilidad pública ineludible que comprometía a la institución. No bastaba con recopilar y analizar información educativa para luego transferir el producto de los análisis efectuados a las organizaciones sociales con las cuales el PIIE trabajaba directamente. Se debía, además, difundir estos análisis entre las organizaciones representativas de los actores sociales vinculados a la educación, a los partidos políticos y, en lo posible, en el gran público, a fin de que pudieran elaborar sus propias propuestas de política educativa y efectuar análisis documentados de la situación existente.

La escasez de recursos para el financiamiento del «Centro» obligó a ser modestos. Se decidió partir por la creación de la unidad de procesamiento y sistematización de información, concebida como un sistema interactivo que permitiera la interrelación de variables y responder, así, a preguntas básicas sobre la evolución del sistema educativo. Para desarrollar el sistema de información se utilizaron diversos expedientes, tales como documentos oficiales publicados, solicitudes formales de tabulaciones a los organismos pertinentes, y solicitudes «informales» por medio de contactos existentes con personal de nivel intermedio de los organismos oficiales, personas que compartían la opinión de que la información estadística había sido y debía seguir siendo pública.

Con el apoyo de la Universidad de Santiago de Chile se creó un sistema de fácil manejo que diera acceso a las más importantes variables educativas y a otras que, aunque no educativas, permitieran la obtención de indicadores relevantes (por ejemplo, la variable de población por edades, que permite el cálculo posterior de tasas de escolarización). Se decidió que debía ser un sistema que pudiese ser utilizado por cualquier usuario, eligiendo opciones solamente.

Se disponía sólo de un microcomputador de poca capacidad⁶. Como la información se obtenía en cintas, se inició un lento proceso mediante el cual la información debía ser «bajada» a disquetes manejables en un PC. Se producían invariablemente problemas por la definición de los campos, de las variables (matrícula, rendimiento, planta física, docentes, asistencialidad), etc.

Dado que se pretendía generar «series históricas» para diversas variables, era necesario chequear la metodología de obtención de la variable a través del tiempo, con el objeto de garantizar que se elaboraban series referidas a la «misma» variable. Se debía verificar la información, haciendo ajustes en caso necesario.

Se construyó finalmente un sistema de fácil acceso mediante un menú en pantalla, y se elaboraron más de 150 programas que permitían traspasar los datos desde su fuente a formato PIIE.

Paralelamente a su montaje gradual, entre 1986 y 1988, del Sistema de información y, luego, del Centro de políticas, se fue respondiendo a demandas de información tanto de investigadores de diversos centros, como de políticos y público en general interesados en la materia educativa. En 1988 y 1989, la elaboración de documentos colectivos en la institución con diagnósticos y propuestas de políticas (PIIE, 1988; 1989), exigieron del Centro un sólido respaldo en cifras. Además, en 1988, ante la inminencia de la participación de toda la población en un plebiscito en el mes de octubre que aprobaría o rechazaría la continuidad del general Pinochet en el poder, el Centro de políticas comenzó a ser consultado por políticos, estudiantes universitarios, etc. que deseaban tomar una opción informada. Ante esta demanda, se decidió dar una respuesta

⁶ Originalmente de 20 MB y luego, de 40 MB; 640 KB RAM, procesador 80286.

más orgánica: cartillas con información educativa comunal para ser entregadas fundamentalmente a políticos. Los resultados de la investigación acumulada y de los análisis de información se daban a conocer en seminarios y foros.

El triunfo de la opción "No" en el plebiscito de fines de 1988 (el cual consultaba sobre la posible continuidad en el poder del general Pinochet), generó un proceso de discusión pública más abierto en el campo educativo, entre otros. El Centro de políticas educativas comenzó a dar respuesta a demandas más orgánicas. Entre ellas podemos mencionar la organización y funcionamiento del Foro educativo, base de las Propuestas programáticas en educación; la colaboración a los candidatos a parlamentarios y concejales, y la contribución a algunas municipalidades democráticas.

3. El apoyo al Ministerio de Educación

A partir de marzo 1990, una vez que asume el poder el gobierno democrático, se inicia la colaboración de los organismos no gubernamentales con el nuevo gobierno. El PIIE, en materia de información educativa, brinda apoyo específico en la interrelación de los bancos de datos del Ministerio de Educación (MINEDUC), en la interrelación de éstos con los de otros organismos (Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Instituto Nacional de Estadísticas, Oficina de Selección de las Universidades Chilenas), y en la selección de las 900 escuelas prioritarias.

3.1 Selección de las 900 escuelas con mayores problemas

El Ministerio de Educación había planteado como su primer proyecto en educación el posteriormente llamado «P-900». Este proyecto pretendía concentrar inversión en las 900 escuelas que requerían con mayor urgencia de ayuda estatal. El proyecto incluía

una batería de apoyos: capacitación de sus profesores, entrega de material didáctico (para el alumno y para el aula), apoyo extra-jornada a niños con posibilidades de fracaso escolar, mejoramientos en infraestructura y equipamiento, etc.

Para el Ministerio resultaba difícil seleccionar estas escuelas puesto que se requería la interrelación de diversas variables educativas localizadas en diferentes bancos de datos. El PIIE consideró que el Centro de políticas era capaz de efectuarlo, y aceptó el desafío.

La implementación del Programa de las 900 escuelas contemplaba determinar primeramente los establecimientos con los cuales se operaría, y la definición del tipo de apoyo que se debía otorgar en cada caso particular.

En este trabajo se describen los criterios de selección y la información que fue usada para determinar el conjunto de establecimientos con los cuales se trabajaría. Los criterios propuestos por el PIIE fueron discutidos y aceptados por el equipo del MINEDUC encargado del Programa de las 900 escuelas. Se utilizó información del Centro de políticas educativas del PIIE, de la Oficina encargada del Sistema de medición de la calidad de la educación (SIMCE) y del banco de datos del Sistema de información sobre planta física (SIPLAF). Para el procesamiento de la información se contó con la colaboración de técnicos de la Universidad de Santiago de Chile y del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), organismo perteneciente a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas.

Antes de presentar los criterios utilizados para la selección, cabe aclarar que el SIMCE es un conjunto de instrumentos de evaluación aplicados desde 1988 a los cuartos años básicos y, desde 1991, a los octavos años básicos. Está destinado a medir el porcentaje de logro de

objetivos establecidos para las asignaturas de matemáticas, castellano, ciencias sociales y ciencias naturales. Se complementa con la aplicación de instrumentos que permiten recoger la opinión de padres y apoderados, profesores, y otros personeros.

Como información previa necesaria hay que señalar, además, que en Chile se pueden distinguir cuatro tipos de agentes sostenedores de la educación:

- *Municipios.* Desde 1980, se produjo un traspaso de la administración de los establecimientos fiscales, tradicionalmente administrados por el Ministerio de Educación, hacia los municipios. El Estado les aporta subvención por alumno que asiste.
- *Establecimientos particulares subvencionados.* Por el hecho de proveer de educación gratuita y ser autorizados por el Estado como «cooperadores en la labor educativa», reciben la misma subvención que los municipios.
- *Establecimientos particulares no subvencionados.* No reciben subvención del Estado, y funcionan ya sea con donaciones o mediante el cobro a los padres de los costos de financiamiento.
- *Corporaciones educacionales.* Durante el gobierno militar, se le dio la posibilidad a agrupaciones empresariales, tales como la Cámara Chilena de la Construcción, Sociedad Nacional de Agricultura, etc. de asumir la administración de establecimientos técnico-profesionales. Se les asignó una subvención significativamente superior a las escuelas técnico-profesionales que administran los municipios.

3.2 Criterios utilizados para la selección

Los criterios utilizados fueron los siguientes:

- a. Optimizar todo lo posible el uso de los recursos disponibles, evitando duplicaciones y propendiendo a una complementariedad coherente de los diversos programas;

- b. Centrar la atención en las necesidades de los alumnos y alumnas que requerían ser resueltas con mayor urgencia, más que en el tipo de educación o las características de los establecimientos donde ellos estudiaban. Por eso se seleccionaron los establecimientos que atendían a niños y niñas de menores recursos -ya fuere en sectores urbanos o rurales, y en establecimientos públicos o privados-, variando el apoyo según el tipo de establecimiento.

Para caracterizar el nivel socioeconómico de los estudiantes se utilizó como referencia la categorización de los establecimientos del SIMCE. Esta categorización en cuarto año básico se genera por el cruce de las siguientes variables:

- Nivel educacional de los padres⁷ (con referencia a la mayoría):
 - . no ha recibido educación;
 - . educación básica incompleta;
 - . educación básica completa o educación media incompleta;
 - . educación media completa o educación superior incompleta;
 - . educación superior completa.
- Nivel promedio de gasto educacional:
 - . menos de \$ 15.000;
 - . de \$ 15.001 a \$ 50.000;
 - . de \$ 50.001 a \$ 100.000;
 - . más de \$ 100.000.

Esto permite definir cuatro categorías: A, B, C y D. Se consideraron en la selección sólo los establecimientos municipales y particulares subvencionados de las dos categorías más bajas (C y D). Por otra parte, con el fin de facilitar la definición del tipo de apoyo que se otorgaría, se entregaron los resultados diferenciados por tipo de sostenedor, indicándose la localización geográfica del establecimiento (urbano o rural).

⁷ Se considera, entre el padre y la madre, el que tiene mayor nivel educacional.

- c. Seleccionar para recibir apoyo pedagógico aquellos establecimientos que tenían un bajo nivel de logro en el aprendizaje de las asignaturas de castellano y matemáticas. Para estos efectos se tomó como pauta de selección las pruebas aplicadas a los cuartos años de enseñanza básica a través del SIMCE. Como criterio de referencia se optó por no seleccionar aquellos establecimientos que estuvieron por sobre el promedio regional en dichas asignaturas, no computando para el cálculo del promedio a los establecimientos particulares pagados, por la distorsión que pudieran introducir.
- d. Diversificar el apoyo de acuerdo a las características y los requerimientos de los establecimientos y de su alumnado. Se hizo la selección teniendo en cuenta que algunos establecimientos recibirían sólo apoyo pedagógico, o de infraestructura y equipamiento, mientras que otros recibirían ambos. Ello dependerá de sus necesidades concretas, del tipo de sostenedor, y de los acuerdos que se establecieran con la comunidad local. Por tanto, las definiciones del tipo de apoyo que se otorgaría correspondían a una tercera etapa, una vez determinadas sus necesidades prioritarias; lo cual, como se ha dicho, se haría en conjunto con los sectores involucrados. Para estos efectos se establecieron estadísticas separadas por tipo de sostenedor, y se ordenaron los establecimientos según el porcentaje de logro de los aprendizajes medidos a través de las pruebas del SIMCE. Además, se dejó una lista complementaria de segunda opción para flexibilizar la determinación de acuerdo a prioridades locales.
- e. Descentralizar el apoyo. Con el fin de distribuir en la forma más equitativa posible la atención, se estableció como criterio el atender a una proporción similar de establecimientos para todas las regiones del país, en un monto proporcional al número de establecimientos potencialmente seleccionados. La proporción de establecimientos seleccionados para cada región se aproximó al 10% del total de escuelas que reunían las condiciones para ser atendidas, y en ningún caso es inferior a dicha proporción. El cálculo se realizó considerando la cantidad de establecimientos del primer ciclo básico (1º a 4º grado) de cada región, y distribuyendo el cupo de los 900 establecimientos seleccionados en proporción a dicho número. Una mayor desagregación a nivel de provincia o comuna se intentó, pero no fue posible debido a que se producían grandes diferencias en detrimento de los sectores con mayores necesidades.
- f. Obtener el mayor impacto posible con el apoyo pedagógico. Para estos efectos se seleccionaron preferentemente los establecimientos con una mayor cantidad de alumnos en relación con el resto de cada región, y a los cuales se pudiera acceder con relativa facilidad. El tamaño de cada establecimiento se estableció en base a la matrícula de primero a cuarto año básico, dado que el apoyo pedagógico se concentraría en el primer ciclo de la enseñanza básica. La accesibilidad de cada establecimiento se determinó por el coeficiente de marginalidad que se obtuvo del Sistema de información sobre planta física (SIPLAF). Para optar por este criterio se tuvo presente que, a fin de contribuir a una mayor equidad educativa, junto con el Programa de los 900 establecimientos se implementarían otros destinados a dar apoyo a los establecimientos rurales más pequeños y alejados.

Cabe señalar que en los establecimientos más alejados, y por tanto los más pequeños, no se aplica el SIMCE, por lo que no se dispuso de datos estandarizados para evaluar logros de aprendizajes. Lo anterior no obstaba para que estos establecimientos pudieran recibir apoyo en infraestructura y equipamiento, si fuere necesario. Para ello

se realizó un listado separado con los establecimientos sin SIMCE, y se solicitó un cruce de datos con el estado de la infraestructura de estas escuelas a SIPLAF.

Es importante destacar que se trabajó computacionalmente con datos de diversas fuentes y archivos. El archivo matriz se obtuvo de la base de matrícula del año 1988, ya que coincide con la última información disponible del SIMCE aplicado a cuarto año básico⁸.

3.3 Procedimientos para la selección

a) Determinación de la cantidad de establecimientos a seleccionar por región

El cuadro 1 muestra:

- En la primera columna, la región.
- En la segunda columna, la cantidad total de establecimientos por región. Cada «establecimiento» corresponde a un edificio, en el cual pueden funcionar varias «unidades educativas»; esto es, por ejemplo, más de una jornada, escuelas de adultos, escuelas especiales, escuelas y liceos juntos, etc.
- En la tercera columna, los establecimientos con SIMCE de nivel socioeconómico C y D.
- En la cuarta columna, los establecimientos sin SIMCE que tienen alumnos de primero a cuarto año básico, y que por tanto podían recibir algún tipo de apoyo.
- En la quinta columna, la suma de las columnas tres y cuatro que corresponde al total de los establecimientos potencialmente seleccionables por cada región, y que alcanza a 7 273 en todo el país.
- En la sexta columna, la proporción de establecimientos que potencialmente pueden recibir apoyo en cada región en relación con el total del país. Esta proporción se utilizó como coeficiente para determinar la cantidad de establecimientos que deberían ser seleccionados por cada región, sabiendo que el total correspondía a 900. En todas las regiones, el número de

establecimientos seleccionados es superior al 10% de los establecimientos potencialmente elegibles para recibir apoyo.

b) Determinación de los puntos de corte para la selección de las escuelas con SIMCE

Sobre la base de un análisis de los datos disponibles de los establecimientos de cada una de las regiones se definió un punto de corte, que corresponde al promedio regional del SIMCE, y se estableció el número de alumnos de primero a cuarto año básico fijado como mínimo para la selección.

El cuadro 2 muestra los puntos de corte, según el porcentaje de logro en las pruebas del SIMCE y según la cantidad mínima de alumnos seleccionados para cada región.

Para tener un criterio de referencia, en el cuadro 3 se muestran los porcentajes de logro máximos y mínimos del SIMCE por región, y aquellos de los establecimientos seleccionados.

c) Proposición de los establecimientos con mayor prioridad para recibir apoyo del Programa

De acuerdo con los criterios anteriores, se seleccionaron los 900 establecimientos situados por debajo de los puntos de corte señalados y fueron distribuidos equitativamente en proporción al número total de establecimientos que podrían recibir ayuda en cada región.

El cuadro 4 muestra:

- Una distribución de los establecimientos seleccionados por región, según tipo de sostenedor. Como se observa, el número de establecimientos particulares subvencionados alcanza a 182 mientras que los municipales son 718.

⁸ El SIMCE se aplica alternadamente cada año al cuarto y octavo año básico.

- La matrícula total de 1º a 4º grado de educación básica, en 1988, de los establecimientos seleccionados por región, según el tipo de sostenedor⁹.
- La cobertura de los alumnos seleccionados en relación con el total de alumnos de 1º a 4º año básico por región.

Utilizando los criterios antes señalados y el procedimiento descrito, el PIIE elaboró un primer listado. Éste fue confrontado con la opinión de las autoridades educativas regionales. Sólo en casos muy excepcionales, estas autoridades efectuaron pequeños ajustes.

4. Comentarios finales

La experiencia descrita se inserta dentro de una situación muy particular del país. La tremenda restricción en el acceso a la información que afectó a los investigadores y a la sociedad civil en general en el período del gobierno militar (1973-1990), obligó a crear sistemas de información paralelos al oficial. El PIIE asumió este desafío en el campo educativo, y lo logró consiguiendo la transcripción de datos disponibles desde diversas fuentes en vez de duplicar la recolección primaria de información.

El gran esfuerzo realizado por el PIIE con la creación y funcionamiento del «Centro de políticas educativas» durante el gobierno militar, tuvo una de sus grandes compensaciones en la oportunidad de poder apoyar al gobierno democrático que asume en 1990, realizando la selección de las 900 escuelas que requerían de atención prioritaria.

Si bien lo descrito corresponde a un caso extremo de reserva en el uso de la información pública, existen varios problemas compartidos con otros países de América Latina:

- recopilación de grandes cúmulos de información por los organismos públicos;
- centralización excesiva de su manejo y distribución;
- procesamiento de sólo una parte de ella;

- difusión aún más reducida de lo procesado, con gran retraso en su publicación;
- escaso análisis de la información que se difunde -en parte, debido al retraso en su publicación, en parte, por la publicación de información no necesariamente relevante-, y
- funcionamiento de «bancos de datos» y no de sistemas de información interconectados. Es imprescindible lograr la concertación de las fuentes productoras de información, cuantitativas y cualitativas, que permitan, por un lado, responder preguntas sobre el desarrollo de la educación en diversos sectores y territorios de cada país, y efectuar análisis de la información que se recopila, y, por otro, acercar los resultados del análisis a la toma de decisiones.

Los servicios públicos deben hacer especiales esfuerzos para poner ágilmente la información al servicio de la investigación, de la toma de decisiones, de los partidos políticos y, muy particularmente, de la opinión pública en general. Socializar y democratizar el uso de la información es un paso indispensable para alcanzar consensos básicos entre los diversos sectores de la vida nacional que den estabilidad al desarrollo educativo de los países de la región.

En la mayoría de los países latinoamericanos faltan servicios que junto con analizar la información educativa la difundan en forma adecuada. Indudablemente, es distinta la forma en que se debe entregar la información para la toma de decisiones que para una investigación o para la opinión pública en general. Esto no siempre es considerado por los que recopilan información.

⁹ La matrícula de las corporaciones privadas de desarrollo que tienen un total de 84 alumnos de 1º a 4º año básico sólo en la Región Metropolitana, se sumaron a los particulares subvencionados. Estas corporaciones atienden preferentemente a la enseñanza técnico-profesional de nivel medio.

Existe en todos los países una demanda latente de información educativa, la cual se activa progresivamente en la medida que:

- i) la oferta de información se va adecuando a las necesidades de los usuarios, y
- ii) los grupos interesados en usar esa oferta presionan por acceder a ella.

La situación particular de Chile en el gobierno anterior que terminó en 1990, obligó a una relación muy individual de los investigadores del PIIE (organismo no gubernamental) con el sector gubernamental,

para la operación del Centro de políticas educativas. Un contexto democrático, en cambio, permite la operación de un Centro de recopilación, análisis y difusión de información (tanto dentro como fuera del aparato estatal) sin los costos de una relación difícil entre los organismos productores de información y los que investigan. Cabe señalar, sin embargo, que el que sea un organismo no gubernamental el que implemente un Centro como el descrito, tiene la ventaja de que se evita, o al menos se reduce, la influencia de la política contingente en su operación. La complementación del Estado y la sociedad civil es cada vez más urgente y necesaria en la región.

Bibliografía

- Latorre, C.L. y L.E. González (1993), «La informática en educación, una integración imprescindible: recuento de una experiencia», UNESCO/OREALC, Proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe, Boletín N° 30, Santiago de Chile, abril.
- González, L.E., C.L. Latorre e I. Núñez (1990), «Selección de establecimientos que deben ser atendidos prioritariamente en una política de equidad y mejoramiento de la calidad de la educación», Centro de Políticas Educativas (PIIE), Santiago de Chile, abril.
- PIIE (1988), «Ruptura y construcción de consensos en la educación chilena», Santiago de Chile, 65 pp.
- ____ (1989), «Educación y transición democrática. Propuestas de políticas educativas», Santiago de Chile, PIIE, Santiago de Chile, 245 pp.

Cuadro 1

COEFICIENTES PARA LA SELECCIÓN DE ESTABLECIMIENTOS POR REGION

Región	Número de establecimientos				Total de establecimientos (por cien)	Establecimientos seleccionados
	Total	Con SIMCE C y D	Sin SIMCE con 1-4 BAS.	Potenciales		
I	199	49	61	110	1,51	14
II	170	50	16	66	0,91	8
III	127	52	32	84	1,15	10
IV	576	273	202	475	6,53	59
V	906	446	124	570	7,84	71
VI	564	355	77	432	5,94	53
VII	803	507	179	686	9,43	85
VIII	1 417	723	442	1 165	16,02	144
IX	1 346	373	846	1 219	16,76	151
X	1 405	532	728	1 260	17,32	156
XI	60	19	33	52	0,71	6
XII	69	17	11	28	0,38	4
XIII	2 101	979	147	1 126	15,48	139
TOTAL	9 743	4 375	2 898	7 273	100,00	900

Cuadro 2

CRITERIOS DE CORTE POR REGION

Región	Porcentaje de logro mínimo	Número mínimo de alumnos 1° a 4° año básico
I	52,12	70
II	46,25	130
III	51,64	81
IV	51,78	81
V	47,11	81
VI	43,50	79
VII	41,44	69
VIII	43,39	80
IX	47,41	55
X	48,10	60
XI	48,66	85
XII	51,30	83
XIII	42,63	81

Cuadro 3

DISTRIBUCION REGIONAL DEL PORCENTAJE DE LOGRO*

Región	Porcentaje de logro SIMCE sin particulares pagados			Porcentaje de logro SIMCE seleccionados	
	Mínimo	Máximo	Promedio	Mínimo	Máximo
I	34.52	71.26	61.26	34.52	52.12
II	36.48	64.40	57.25	39.39	46.25
III	32.71	74.58	60.44	39.24	51.64
IV	24.84	83.17	53.43	33.61	51.78
V	26.66	78.42	55.14	34.16	47.11
VI	17.46	86.88	53.6	31.11	43.5
VII	18.7	82.77	52.08	22.62	41.44
VIII	22.33	78.20	51.43	27.89	43.39
IX	20.96	78.75	47.37	21.43	47.41
X	17.77	84.9	48.94	24.28	48.10
XI	40.75	67.92	60.06	40.75	48.66
XII	46.56	69.67	63.33	46.54	51.30
XIII	20.83	83.75	53.62	28.13	42.63

*Promedio nacional de logro SIMCE = 52.77.

Cuadro 4

DISTRIBUCION GENERAL SEGÚN SOSTENEDOR, NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS,
MATRICULA DE 1° A 4° AÑO BÁSICO Y PESO RELATIVO

Región	Número de establecimientos			Matrícula del 1° al 4° año básico			Peso relativo*		
	Municipales	Particulares subvencio- nados	Total	Municipales	Particulares subvencio- nados	Total	Municipa- les	Particulares subvencio- nados	Total
I	13	1	14	4 418	166	4 584	20,1	5,6	18,4
II	7	1	8	2 330	409	2 739	8,8	7,2	8,5
III	8	2	10	1 276	259	1 535	8,4	6,3	7,9
IV	52	7	59	11 619	892	12 511	35,0	9,9	29,7
V	61	10	71	11 091	1 684	12 775	17,3	4,9	12,9
VI	50	3	53	7 352	490	7 842	16,2	4,6	14,0
VII	79	6	85	9 723	707	10 430	15,4	6,3	14,0
VIII	121	23	144	18 613	3 373	21 986	15,8	10,6	14,7
IX	93	58	151	12 467	6 178	18 645	27,5	21,8	25,3
X	129	27	156	16 919	3 267	20 186	25,8	0,0	24,2
XI	6	0	6	1 138	0	1 138	18,8	0,0	15,2
XII	4	0	4	974	0	974	12,1	0,0	9,8
XIII	95	44	139	23 234	9 149	32 383	14,2	5,0	9,4
TOTAL	718	182	900	121 154	26 574	147 728	17,9	7,8	14,5

* Peso relativo, en este caso, se refiere al porcentaje que representa la matrícula de 1° a 4° año básico de los establecimientos seleccionados sobre la matrícula de 1° a 4° año del total de establecimientos municipales y particulares subvencionados.

5.6. PROGRAMA DE DESARROLLO SOCIAL LA EXPERIENCIA DEL CONO NORTE DE LIMA

María Josefina Huamán

ALTERNATIVA

Lima, Perú

INTRODUCCION

La pobreza en nuestro país no es un problema nuevo sino histórico y estructural; sin embargo, la preocupación por ella tanto en el mundo académico como entre quienes elaboran e influyen sobre las políticas públicas, es relativamente reciente. En los últimos años se han realizado en el Perú, y en otros países de América Latina, seminarios para discutir conceptos e intercambiar instrumentos de medición y los resultados de sus aplicaciones. Son académicos y funcionarios los que deciden quiénes son los pobres y además cuántos son; entre tanto, las políticas sociales y económicas tienen todavía un efecto marginal en su disminución.

Aunque parezca irrelevante, nos preguntamos por qué, si no es nuevo, el tema de la pobreza ingresa recién por la puerta grande del mundo académico y de los funcionarios de Estado. Diría que es por los efectos sociales, tanto de las crisis económicas como de las salidas que se les ha dado. En los últimos diez años la pobreza ha aumentado, y la estabilización y el crecimiento económico tendrán un efecto marginal en su disminución. Los nuevos modelos de desarrollo no parecen tener lo que Tokman llama la solidaridad sistémica.

Si las crisis económicas son las que producen más pobreza y las políticas de salida de ellas tienen un escaso efecto en su disminución, entonces los instrumentos de medición deberían servir no ya para medir el volumen de la pobreza estructural o histórica solamente, sino también esa «nueva pobreza», y deberíamos generar instrumentos para entender la naturaleza, la lógica y las tendencias de la pobreza tanto urbana como rural.

Si bien es muy positivo que en el Perú contemos con los resultados del Censo de población y vivienda y a partir de él con el mapa de la pobreza, no se puede soslayar que éste nos muestra lo que ya sabíamos: que la pobreza más aguda se encuentra en las zonas rurales. Podría entonces compartir lo que dijo Javier Abugattás cuando señaló que ya no es necesario medir, sino actuar.

Creo, pues, que deberíamos discutir respecto a instrumentos no sólo cuantitativos sino cualitativos que den cuenta de las nuevas situaciones. Paso a señalar algunas de ellas:

- Debemos tener más clara la naturaleza de la pobreza tanto rural como urbana. En la literatura que sobre pobreza existe en América Latina, se reporta que el impacto de la crisis y de las políticas de ajuste estructural han tenido efectos sociales más negativos en las zonas urbanas que en las rurales, en el sentido de que en las zonas urbanas ha aumentado más la pobreza. El Perú no ha sido una excepción: lo que más se ha contraído es el ingreso y el empleo en las ciudades.
- Debemos conocer quiénes son los nuevos pobres. En nuestra opinión son los migrantes urbanos de segunda o primera generación, que lograron mediante la educación una movilidad ascendente, llegando a ser profesionales que pudieron vencer la pobreza de sus padres. Este sector no podrá reproducir estas mejoras en sus hijos; éstos probablemente tendrán una movilidad descendente y llegarán a la situación de pobreza de la que partieron sus padres o abuelos. En conclusión, constituirán una inversión y un capital humano perdidos.

- Debemos evaluar cómo las políticas públicas y económicas, y el proceso de modernización del Estado -de un Estado que nunca llegó a ser realmente benefactor como en Uruguay, Argentina, Chile o Costa Rica- aumentan la pobreza y la calidad de vida de las personas. Por ejemplo, en seguridad social y salud pública.
- Si bien nadie duda de que los escasos recursos del Estado deben asignarse eficientemente y a los que menos tienen, las políticas sociales focalizadas producen sólo un impacto marginal en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, y son absolutamente insuficientes considerando la magnitud y carácter de la pobreza.
- Es necesario hacer un recorrido histórico de la evolución de la pobreza; la comparación entre los años 1991 y 1994 es absolutamente parcial y no nos permite entender las causas de su aumento ni sopesar si esta disminución es realmente significativa. Debemos observar el comportamiento de la pobreza partiendo del año 1950 y siguiendo con 1970, luego con los quinquenios 1980-1985, 1985-1990, 1990-1995. Esto nos dará elementos más técnicos y menos políticos de la evolución de la pobreza.
- Finalmente, no podemos plantear el combate o la erradicación de la pobreza sin articular este esfuerzo con los procesos de desarrollo.

LA PRODUCCION Y USO DE LA INFORMACION EN EL CONO NORTE

En el Cono norte del país hemos podido seguir de cerca la evolución de la pobreza en los últimos 15 años. Encontramos, en los nueve distritos que lo conforman, desde los menos pobres de los pobres hasta los más pobres de los pobres. Esto se ha expresado en procesos

de crecimiento urbano diferentes, y en el deterioro del parque industrial moderno con la pérdida de empleo para obreros calificados. Hemos visto el empobrecimiento de una capa de la clase media: maestros, policías, que han recurrido a estrategias de supervivencia consideradas sólo para pobres, como los comedores populares. Hemos visto deteriorarse la ciudad y los servicios básicos, expresión de lo cual es el brote de la epidemia de cólera. Hemos visto desaparecer organizaciones y aparecer otras nuevas, como las iniciativas micro-empresariales y los comedores populares. Hemos podido ver los efectos en los niños, las mujeres, los jóvenes y los ancianos; conocemos de cerca lo que se llama población vulnerable.

Por esta vivencia creemos que es muy importante conocer también el comportamiento de los llamados pobres, no sólo saber cuántos son sino también qué han hecho para enfrentar la pobreza, cómo han sobrevivido. En este sentido, debemos conocer las carencias, pero también las capacidades de las personas, para potenciarlas y desarrollarlas. No debemos verlas como cifras, sino como ciudadanos con iniciativa, con derechos, con propuestas, con compromisos.

Para nosotros el Cono norte no es sólo el lugar donde habitan los pobres urbanos de Lima, sino un espacio territorial en el que se debe combatir la pobreza con propuestas de desarrollo integral a partir de los recursos del área: recursos naturales, organizativos, infraestructurales, y de las capacidades de las personas. Un espacio en el que se deben desenvolver y desarrollar las capacidades institucionales de los gobiernos locales, para que cumplan el papel de agentes articuladores en este proceso. De este modo, combatir la pobreza es parte central de la problemática de gobierno y por ende de la democracia. Ir a la construcción de la ciudadanía, a lo que se hacía mención en este seminario.

Se trata entonces de cómo democratizar la problemática de la pobreza, cómo crear nuevos sujetos, nuevos actores, y de desarrollar una voluntad política que la enfrente de manera integral y sistemática. El problema de escoger y medir los indicadores de pobreza y desarrollo, no es sólo un problema técnico.

En una perspectiva integral, buscando a la vez el desarrollo y la democratización del problema, la información debe ser considerada como un instrumento que favorezca la participación de nuevos sujetos y actores en la construcción de modelos e indicadores de desarrollo humano. La información no debe ser un factor más en la brecha entre ricos y pobres. Es muy importante que los diferentes agentes, como las organizaciones, los gobiernos locales y los organismos no gubernamentales, sean considerados tanto como productores como usuarios de la información. Esta no puede

estar concentrada en el gobierno central, sino que debe estar disponible para todos los agentes de desarrollo que a su vez producen información.

El gran desafío está en cómo y quiénes pueden producir información descentralizada respondiendo a las necesidades, prioridades y posibilidades de las personas. En este sentido, es importante una estrategia descentralizada y en ella, el papel de los gobiernos locales.

Los instrumentos de la informática hay que desmitificarlos como elementos sólo comprensibles para los iniciados; hay diversos instrumentos que pueden ser producidos y utilizados por agentes locales. El sistema mundial de Internet tiene en este campo un gran potencial, si se mantiene como espacio democrático al servicio del desarrollo y no como una mercancía más en el mercado.

5.7. PERU: ASIGNACION DE RECURSOS EN EL PROYECTO NACIONAL DE MANEJO DE CUENCAS HIDROGRAFICAS Y CONSERVACION DE SUELOS

Carlos Torres Martínez

Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos

PRONAMACHCS

Lima, Perú

I. INTRODUCCION

El mapa de problemas ambientales identificados en el Perú, y dentro de éste los severos problemas de erosión y degradación de suelos relacionados con la ubicación de las cuencas en la región altoandina, así como el *Mapa de pobreza de Perú*, sirven al PRONAMACHCS como guías en la toma de decisiones para orientar la asignación de recursos humanos y financieros, así como para fijar el emplazamiento de sus órganos desconcentrados, a nivel de Direcciones departamentales y Agencias provinciales.

Del mismo modo, el diseño de estrategias de trabajo orientadas a dar atención prioritaria a estas zonas deprimidas, toma en consideración el potencial de sus recursos naturales renovables, así como criterios de carácter social orientados a lograr una participación comunal organizada en la ejecución de las actividades propuestas, de tal manera que se logre sentar las bases para un desarrollo sostenido y sustentable en armonía con los objetivos globales del gobierno, así como elaborar las políticas sectoriales que propugnen la protección y explotación racional de los recursos naturales (agua, suelo y bosques).

II. PROBLEMÁTICA DE LA EROSION Y DEFORESTACION

El Perú es un país de heterogéneas topografías, con grandes variaciones climáticas, geomorfológicas, ecológicas, geológicas, etc., condiciones que unidas a la sobreexplotación y uso inadecuado de los recursos naturales, generan graves problemas de erosión, inundaciones, desertificación, deslizamientos, degradación y otros, los que inciden

directamente en la baja productividad de la tierra, y por consiguiente en un bajo nivel de ingresos de los agricultores.

De una superficie total de 128 521 560 Ha, solamente el 2.8%, es decir, 3 550 000 Ha de tierra son aptas para cultivos intensivos. De esta superficie, actualmente se encuentran en uso agrícola 770 000 Ha en la región de la Costa, 1 800 000 Ha en la Sierra, y 600 000 Ha, aproximadamente, en la Selva.

Se dispone de 4 902 000 Ha de tierras para cultivo en limpio y 2 707 000 Ha de tierras para cultivos permanentes, de acuerdo a lo señalado en el documento «Clasificación de las tierras por capacidad de uso mayor» (ONERN, 1982), las que sumadas alcanzan aproximadamente a 7 600 000 Ha, que representan el 5.9% de la superficie del país.

Del examen de esta información puede concluirse que la región más afectada es la Sierra, por presentar hasta 6 000 000 de Ha con graves problemas de erosión, y 15 102 000 Ha con medianos problemas de erosión y localmente serios. En segundo lugar se ubica la Selva alta con 300 000 de Ha con problemas de erosión, y 4800 000 Ha con medianos problemas de erosión y localmente serios.

Con relación al deterioro de bosques y pastos debe mencionarse que éste es alarmante en los últimos años; tal es así que en la región de la Selva existe una deforestación anual promedio de 300 000 Ha, que acumuladas arrojan actualmente una cifra estimada de 10 500 000 Ha, lo que entre otras consecuencias se refleja en la presencia de problemas de inundaciones a lo largo del río Ucayali.

En lo referente a pastos altoandinos, existen 21 795 000 Ha, de las cuales aproximadamente la mitad se encuentran actualmente con problemas de sobrepastoreo y afectadas por años de sequía, principalmente en los departamentos del sur del país: Puno, Cusco, Arequipa, Huancavelica y Apurímac, los que en conjunto poseen 14 555 000 Ha de pastos, representando el 67% del total de pastos del país. De esta cifra, aproximadamente 7 000 000 de Ha estarían con problemas de sobrepastoreo y erosión laminar, de consecuencias imprevisibles.

Los recursos forestales se extienden en 75.8 millones de hectáreas, que representan el 59% del territorio nacional. De ese total, el 92% se encuentra en la Selva, recibiendo un fuerte impacto de la agricultura migratoria y del aprovechamiento inadecuado, mientras que en la Costa, los ecosistemas están siendo depredados por la explotación de leña y carbón, así como por la actividad langostinera; en la Sierra los escasos recursos forestales están fuertemente presionados por la demanda de leña. En suma, la deforestación a nivel nacional avanza a razón de 250 000 Ha/año.

III. POBREZA CRITICA EN LA ZONA ANDINA

De acuerdo al *Mapa de pobreza del Perú* (que considera cuatro grupos: muy pobre, pobre, regular y aceptable) elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), los departamentos más pobres del país se encuentran en la zona altoandina, lo cual corrobora el efecto que sobre estos indicadores de pobreza ejercen los problemas ambientales reseñados, así como una débil presencia institucional tanto gubernamental como no gubernamental.

IV. PROYECTO NACIONAL DE MANEJO DE CUENCAS HIDROGRAFICAS Y CONSERVACION DE SUELOS (PRONAMACHCS)

1. Objetivos de PRONAMACHCS

El PRONAMACHCS es un órgano técnico descentralizado dependiente del Viceministro

de Agricultura, constituye un programa presupuestal dentro del pliego del Ministerio de Agricultura, y posee autonomía técnica, económica, administrativa y de gestión, siendo su duración de plazo indeterminado.

1.1 Objetivo principal

- Diseñar, promover y ejecutar estrategias y acciones técnico-administrativas y de gestión, para el manejo integral de cuencas hidrográficas mediante la conservación de suelos, reforestación e infraestructura rural, con el fin de proteger y aprovechar racionalmente los recursos naturales renovables, humanos y de capital de las zonas altoandinas.

1.2 Objetivos específicos

- Desarrollar una experiencia de manejo de cuencas, mediante un proceso paulatino de generación de instrumentos acordes con las características propias de la sierra del Perú.
- Promover la ejecución de acciones integradas inherentes al uso racional de los recursos naturales renovables: agua, suelo y vegetación.
- Continuar consolidando y validando un conjunto de conocimientos, para reforzar y formar cuadros humanos en lo concerniente al manejo de cuencas.

2. Papel de PRONAMACHCS

- El PRONAMACHCS circunscribe sus acciones, principalmente, a las zonas altoandinas del país.
- La función principal del PRONAMACHCS, es la promoción de diferentes acciones orientadas al uso racional de los recursos naturales renovables a nivel de cuencas, en el marco de una concepción de desarrollo rural integrado.
- La identificación, selección y priorización de proyectos orientados al uso racional de

recursos naturales renovables, tiene que ser el resultado de un análisis realizado con la participación activa de las organizaciones de campesinos que trabajen con el proyecto, con el fin de garantizar la ejecución de las metas programadas, así como la adecuada administración de los recursos.

- La capacitación de los diversos agentes que directa o indirectamente participan en el uso racional de los recursos naturales renovables a nivel de cuencas, así como encontrar nuevas respuestas con las organizaciones campesinas constituyen pilares del proyecto, ya que permiten garantizar la continuidad de los trabajos y sentar las bases del desarrollo sostenible.

3. Organizaciones del PRONAMACHCS

En la sede central, dentro de su estructura orgánica, cuenta con tres Direcciones de líneas: conservación de suelos, infraestructura rural y desarrollo forestal, las cuales tienen como función principal supervisar durante el proceso de ejecución las acciones programadas. También cuenta con Oficinas de planificación, de promoción, de administración, de asesoría legal y de control interno.

En el ámbito nacional, cuenta con órganos descentralizados constituidos en algunos casos por Direcciones departamentales, de las cuales dependen un determinado número de Agencias; en otros casos, se tienen Agencias que dependen directamente de la Dirección Ejecutiva, cuya función es similar a la anterior, pero a nivel provincial.

4. Ambito de Acción

4.1 Direcciones departamentales (5)

Cajamarca, Ancash (sede Huaraz), Junín (sede Huancaayo), Cusco y Puno

4.2 Agencias provinciales (31)

Ayabaca	Caré	Acobamba	Huancaesni
Huancabamba	Piscobamba	Pujío	Limatambo
Otuzco	Sta. Eulalia	Huamanga	Puno

Huamachuco	Tarma	Cangallo	Canchabue
Capitamba	Huancaayo	Andahuayles	Tarma
San Marcos	Inkawasi (sede)	Abancay	Chupibamba
Cajamarca	Oxapampa	Calca	Omote
Huaraz	Huancavelica	Chincheros	Caumes

4.3. Oficinas técnicas (*)

Jaén	Chachapoyas	Chota
Huánuco	Tumbes	Moyobamba
Huaral	Yauyos	Ica
Puerto Maldonado		

(*) Destinadas únicamente a la atención de proyectos de infraestructura rural en ámbitos diferentes a las Agencias.

V. JUSTIFICACION DEL TRABAJO EN LA SIERRA

Es evidente, por las razones antes expuestas, que uno de los nudos principales en el desarrollo del país es el tratamiento de las zonas altoandinas, habitadas principalmente por pequeños agricultores pobres, en donde el mercado formal y la institucionalidad están poco expandidos. Es un nudo por las siguientes razones:

- * En dichos lugares se genera el agua que requiere toda la cuenca, especialmente para las partes bajas donde se concentran las principales ciudades y el sector más dinámico de la agricultura de exportación.
- * En dichos lugares pueden evitarse o mitigarse los desastres (huaycos, inundaciones, contaminación del agua) que también afectan a toda la cuenca y al país en general.
- * En las partes altas existe una potencialidad productiva de cultivos y crianzas de calidad, por la biodiversidad y las ventajas comparativas frente a otros productos tradicionales, las cuáles aún son escasamente aprovechadas.
- * En las partes altas se encuentra la población más pobre, y se han generado diversos

movimientos sociales basados en la necesidad de superar dicha condición.

VI. CRITERIOS DE SELECCION DE MICROCUENCAS

Como una muestra puntual de los proyectos que viene implementando el PRONAMACHCS, a continuación se presentan los criterios de selección de microcuencas aplicados para la ejecución del «Proyecto de rehabilitación ecológica de pequeñas cuencas hidrográficas de la zona andina», el mismo que en el marco de un convenio de cooperación con el Programa Mundial de Alimentos (PMA), se está implementando a partir del presente año y que considera como ámbito de intervención un total de 65 microcuencas seleccionadas en seis departamentos (Cajamarca, Cusco, Puno, Arequipa, Moquegua y Tacna).

1. Criterios físicos

- **Accesibilidad** (existencia de vías de acceso)
- **Potencial de recursos naturales** (agua, suelo, pastos)
- **Tamaño de la microcuenca** (entre 10 y 100 km²)

2. Criterios sociales

- **Densidad poblacional.** A mayor densidad mayores beneficiarios y seguridad de contar con mano de obra.
- **Receptividad e interés local.** Aceptación de por lo menos el 25% de los comuneros.
- **Calidad de vida del poblador.** Satisfacción de las necesidades básicas, priorizando las que se encuentran en los niveles más bajos del *Mapa de pobreza*.

- **Organización social.** Por lo menos 50% de las familias deben ser integrantes de una organización de base.

3. Criterios institucionales

- Presencia de otras instituciones del sector agrario, para aprovechar la capacidad instalada en la logística y apoyo técnico del proyecto.
- Presencia de organizaciones no gubernamentales en actividades afines, que permitan complementar acciones dentro de los mismos ámbitos.

VII ACCIONES QUE REALIZA EL PRONAMACHCS

1. Dirección de conservación de suelos

- Manejo de recursos naturales renovables a nivel de microcuencas.
- Organización, desarrollo y administración de fondos rotatorios.
- Instalación de semilleros.
- Acondicionamiento físico de áreas agrícolas y de protección.
- Labores agronómico-culturales.
- Construcción de almacenes de productos agrícolas.
- Mantención actualizada del inventario nacional de andenes y obras hidráulicas tradicionales.

2. Dirección de desarrollo forestal

- Instalación de viveros comunales.
- Repoblación y manejo de pastos.
- Instalación de semilleros y cobertura vegetal.
- Producción de plantones.
- Promoción de la plantación definitiva.
- Promoción del manejo y aprovechamiento de las plantaciones forestales.

- Dirección y manejo del banco nacional de semillas forestales.
- Apoyo a la arborización urbana de la gran Lima.

3. Dirección de infraestructura rural

- Construcción de sistemas de infraestructura de riego (canales, reservorios, etc).
- Mejoramiento y rehabilitación de infraestructura de riego y defensas ribereñas.
- Construcción de sistemas de infraestructura de uso múltiple.
- Manejo eficiente del sistema de riego en laderas.
- Apertura y mantenimiento de caminos, puentes, etc.
- Construcción de sistemas de agua potable básica.
- Construcción de minicentrales hidráulicas e instalación de redes eléctricas en las comunidades altoandinas.

VIII. ESTRATEGIA INSTITUCIONAL DEL PRONAMACHCS

La estrategia del PRONAMACHCS se sustenta en los propósitos de planear y promover la ejecución de proyectos de conservación de suelos y aguas, como base para el desarrollo agropecuario en las zonas altoandinas, e iniciar el manejo de cuencas en la Sierra del Perú, con la participación activa del poblador rural, individual y organizado. Esta estrategia involucra a todos los sectores de la actividad económico-social presentes en la cuenca hidrográfica.

El PRONAMACHCS viene ejecutando a nivel de pequeñas cuencas -microcuencas- y en espacios estratégicos de comunidades campesinas y caseríos, actividades de carácter integral con proyectos de conservación de suelos, forestación y manejo de bosques e

infraestructura rural. Se consideran los siguientes aspectos:

- Priorizar la ejecución de proyectos de conservación de suelos, aguas y forestación como base para iniciar el manejo integral de la parte alta de la cuenca.
- Reforzar la capacitación a nivel de las organizaciones de base, propiciando la autogestión y participación de las mismas.
- Planificar con la participación de los beneficiarios un modelo de ordenamiento territorial de cuencas hidrográficas, concordante con los planes de desarrollo regional y nacional.
- Propiciar la participación de las comunidades campesinas en la ejecución de obras, con el aporte gratuito de la mano de obra no calificada del beneficiario.
- Promover el intercambio de experiencias entre los beneficiarios y el concurso de actividades entre las comunidades campesinas.

IX. BENEFICIOS GENERADOS POR EL PRONAMACHCS

Los beneficios que se obtienen con las obras que ejecuta el PRONAMACHCS conjuntamente con las comunidades y familias de agricultores del lugar donde se trabaja, se pueden resumir en los siguientes:

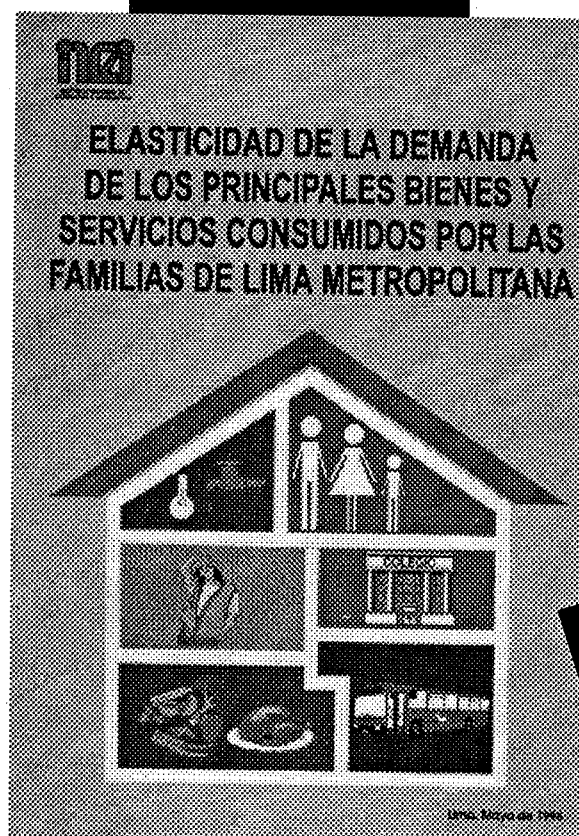
- Se detiene la acelerada erosión y baja productividad de los suelos causadas por un uso inadecuado e indiscriminado de los recursos naturales básicos (suelo, agua, vegetación), frenando consecuentemente la grave disminución de tierras de cultivo en las zonas tratadas.
- Se eleva la productividad de los suelos, sobre todo en las zonas de secano, obteniéndose incrementos reales que van

del 20% al 80% de los volúmenes de producción en relación con lo que normalmente obtiene el agricultor sin aplicar los trabajos y prácticas conservacionistas. Este incremento se logra con un costo mínimo, ya que las obras las ejecutan los mismos agricultores con la dirección y apoyo del PRONAMACHCS.

- Se incorporan áreas a la actividad productiva agrícola, pues además de las que normalmente cultivan los agricultores se tratan con prácticas conservacionistas áreas en desuso y abandono permanente, generándose una encubierta ampliación de la frontera agrícola y, por ende, incrementando la producción en la zona.
- Se reducen los costos de producción en promedios que van del 15% al 40%, como consecuencia de una maximización o uso racional de los recursos agua/suelo, y de una adecuada práctica productiva.
- Se logra un uso racional de los recursos naturales renovables, y por tanto la

conservación del medio ambiente en cada una de las microcuencas en tratamiento, mediante el reordenamiento del uso de los indicados recursos naturales como base para un desarrollo rural sostenido.

- Se logra una capitalización en favor del campesino a través de una revalorización de sus tierras, las cuales adquieren nuevos márgenes valorativos al contar con obras conservacionistas, de infraestructura rural o de forestación.
- Se obtiene en un corto tiempo (medido en una o dos campañas agrícolas) un incremento del ingreso campesino al generar una mayor producción para el intercambio comercial por trueque o monetario.
- Se detiene el acelerado flujo migratorio campo/ciudad o sierra/costa, al generarse condiciones de vida más acordes con sus múltiples necesidades, mediante un acondicionamiento territorial, ambiental y productivo.



**¡A su
alcance!**

Elasticidad de la Demanda de los Principales Bienes y Servicios Consumidos por las Familias de Lima Metropolitana

Publicación que tiene como objetivo proporcionar información respecto a la forma en que reaccionan las familias en relación al consumo de un bien o servicio, ante modificaciones de precios y los niveles de ingreso familiar, es decir, el estudio de las elasticidades de la demanda de los bienes y servicios consumidos por las familias de Lima Metropolitana.

CENTRO DE DOCUMENTACION

Visítenos en Av. Gral. Garzón N° 670, Jesús María.

Teléfonos: 433-4223 / 433-3865 Anexo 106, 433-3898 (directo)

Telefax: 433-3591 Email: Cendoc@INEI.GOB.PE - WEB: <http://www.inei.gob.pe>

CAPITULO 6

CONCLUSIONES DEL SEMINARIO SOBRE "INFORMACION SOBRE POBLACION Y POBREZA PARA PROGRAMAS SOCIALES" MESA REDONDA

CONCLUSIONES DEL SEMINARIO MESA REDONDA

Panelista:

César Morgan

Viceministro de Desarrollo Social

Ministerio de la Presidencia

Lima, Perú

Antes de comenzar con las conclusiones, quisiera hacer una síntesis de los aspectos más sobresalientes que han sido tratados durante estos días.

Ha quedado claro que en la región de América Latina hay una enorme preocupación por el problema de la pobreza y de cómo mejorar su conocimiento para enfrentar su superación, y así lo han demostrado las diferentes experiencias presentadas.

El resultado de las exposiciones, del intercambio de experiencias y de los debates ha sido sumamente enriquecedor para nuevos enfoques que permitan mejorar el conocimiento y medición de la pobreza; ello redundará en políticas y programas más eficaces en el alivio y superación de la misma, ya que cualquier programa que busque aumentar el impacto del gasto social debe estar basado en un sistema de información actualizado y completo.

Si bien las exposiciones y discusiones han centrado principalmente su atención en el concepto de pobreza, metodologías de medición, fuentes y usos de información y demostraciones de aplicación de mapas de pobreza, el punto inicial estuvo dado por la inserción del tema población y pobreza en el marco de la transformación productiva con equidad.

La transformación productiva con equidad es el aumento del bienestar de la población, para lo cual se requiere ampliar de la disponibilidad y accesibilidad de bienes y servicios, lo que genera competitividad y si hay

competitividad hay crecimiento. La competitividad es un requisito del crecimiento y de la equidad.

En este proceso desempeña un papel importante la mejora en la calidad del capital humano, para que sea capaz de hacer el cambio tecnológico, por lo que la mejor inversión en capital humano es la inversión en educación; no sólo en la formal o básica, sino también en la formación que la familia y la sociedad brindan a los individuos. Este aumento en la calidad del recurso humano es necesario para reducir la pobreza, pues el crecimiento económico no es suficiente. En este contexto, el desarrollo debe ser sostenido, integrado y procurador de la equidad.

Para lograr crecimiento y equidad es necesario priorizar políticas que consideren las diferencias geográficas y sociales; y en este sentido cobra una gran relevancia el conocimiento de la pobreza, es decir saber qué es la pobreza, quiénes son los pobres y dónde se encuentran.

Una propuesta de definición de pobreza es «la insatisfacción de un conjunto de necesidades consideradas esenciales por un grupo social específico y que refleja el estilo de vida de esta sociedad». Sin embargo, hay que tener en cuenta que la pobreza es un concepto subjetivo y cambiante, y depende mucho de las regiones y culturas.

Según el enfoque que se utilice para su estudio, podemos hablar de pobreza absoluta o relativa, y según se alcance o no una canasta mínima representativa, estaremos hablando de pobreza crítica o extrema.

Frente a la complejidad que significa el estudio de la pobreza hemos visto aquí las alternativas metodológicas existentes para su medición, que son: el método de necesidades básicas insatisfechas o NBI, el método de línea de pobreza o LP, y el método integrado.

Los métodos de LP y NBI tienen enfoques conceptuales distintos, no son formas alternativas de medir lo mismo.

- Con LP se mide la capacidad potencial de cubrir ciertas necesidades básicas. Es decir si se cuenta con recursos que permitan adquirir una canasta de satisfactores esenciales.
- Con NBI se hace una medición de facto, *ex post*, es decir qué está consumiendo la gente con relación a determinados satisfactores.

Ambos métodos, tienen objetivos específicos, por lo que no se les puede pedir que midan algo para lo cual no fueron contruidos, entonces sus fuerzas y debilidades deben ser analizadas de acuerdo al objetivo para el cual fueron creados. Sin embargo, ambos han permitido la elaboración de mapas de pobreza.

El objetivo de los mapas de pobreza es contribuir a la racionalización y optimización del gasto social, porque los mapas permiten ver en detalle las características de los hogares e identificar las carencias más importantes en cada unidad geográfica. Los mapas son la instrumentación de los censos para uso de información en el diseño de políticas sociales.

El mapa de NBI es un instrumento útil para el diseño e implementación de políticas sociales y, en particular, para la racionalización de los recursos en la lucha contra la pobreza. Su eficiencia es muy alta, si se toma en cuenta la eficacia de su administración y el bajo costo que implica aprovechar los resultados de una operación que cuenta con financiación propia, que los Estados realizan en forma regular, y que cubre en forma simultánea la totalidad de la población.

No obstante, hemos visto que tienen algunas limitaciones, en razón de que la confiabilidad y precisión de los datos censales están lejos de alcanzar el nivel que se podría obtener a través de un instrumento específicamente diseñado para investigar carencias críticas. La nueva pobreza no es captada, y se subestima la urbana, cuando se utilizan los mismos indicadores de umbrales de satisfacción para todo el territorio nacional. El monitoreo de los cambios temporales y la comparación espacial requieren complejizar el diseño, atendiendo a los estándares generales de vida, así como a los patrones culturales respecto a los umbrales aceptables de bienestar vigentes en las distintas áreas geográficas (por ejemplo, USA, Africa, Perú).

También se ha visto que además de los métodos para medir la pobreza existen fuentes de información; entre ellas están:

- Las cuentas nacionales (Banco Central de Reserva): por su solvencia, rigor y sistematicidad, son la fuente estadística disponible más confiable, aunque tenga muchos sesgos y limitaciones, ¿quién puede dudar de su validez?
- Encuestas de hogares: cada una tiene su propia especificidad, pero permiten construir una base que no es cubierta por LP o NBI. En la medición del ingreso por parte de las encuestas de hogares hay limitaciones de distinto tipo, algunas se relacionan con el carácter muestral de la investigación, y otras corresponden a errores ajenos al muestreo, como: problemas de no respuesta, de cobertura incompleta del concepto de ingreso investigado, y la subdeclaración.

La base de datos que nos proporciona el censo debe complementarse con la información obtenida a través de las encuestas de hogares. La combinación de fuentes de información (censos y encuestas) y de métodos estadísticos

apropiados, es factible y útil desde el punto de vista de las políticas sociales para hacer una jerarquización de departamentos y provincias según nivel de vida.

La propuesta metodológica de jerarquización integra información sociodemográfica de censos y encuestas en el Perú, con el propósito de obtener indicadores de pobreza a nivel de provincias que sirvan a una más eficiente asignación de recursos en las políticas y los programas sociales.

Sin embargo, al intentar operacionalizar la jerarquización se encuentran algunas limitaciones prácticas:

- Los datos que tienen un nivel de desagregación son generalmente insuficientes.
- Los datos son típicamente indicadores de NBI provenientes del censo, que aunque tienen información relevante a niveles geográficos desagregados no permiten en muchos casos obtener un indicador sintético de aceptación generalizada por parte de los tomadores de decisiones.
- Por otro lado, las encuestas nacionales de hogares contienen información suficientemente detallada de ingresos para hacer estimaciones, pero su representatividad alcanza sólo a grandes regiones, áreas urbanas o metropolitanas.

Como parte de los debates metodológicos, se presentaron experiencias de uso de instrumentos y fuentes de información:

- El caso colombiano sobre uso de los métodos de NBI y LP para la elaboración de las estrategias de superación de la pobreza y como criterios para la asignación de recursos.

- El caso de MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) de Chile y el proceso y los instrumentos para definir y priorizar la focalización de políticas y programas sociales (encuesta CASEN y ficha CAS).
- El caso de las ENNIV (Encuestas nacionales de niveles de vida) en el Perú, y su contribución al diseño de políticas económicas y sociales.

Finalmente, se presentaron las interrelaciones entre pobreza y la dinámica demográfica, cuyo análisis es relevante en la caracterización de la pobreza. Es importante generar soluciones que permitan superar la pobreza, tomando en consideración las dimensiones demográficas.

Conclusiones

- Para lograr la superación de la pobreza, que es el aumento del bienestar de la población, se requieren políticas y programas orientados a la transformación productiva con equidad.
- Para formular estas políticas y programas de superación de la pobreza, es sumamente importante conocer ¿qué es la pobreza? ¿quiénes son los pobres? ¿dónde están ubicados? Este proceso de conocimiento se inicia con la definición del concepto de pobreza, para luego determinar el método de investigación más adecuado, de acuerdo a nuestros fines y objetivos.
- Sin embargo, no hay que perder de vista que la pobreza es un concepto subjetivo y cambiante, y depende mucho de las regiones, culturas, condiciones geográficas y ecológicas.
- Las alternativas metodológicas para la medición de la pobreza son: el método de necesidades básicas insatisfechas o NBI, el método de línea de pobreza o LP y el método integrado.

- No hay métodos buenos o malos, su utilidad depende de los fines y objetivos que se buscan. Por otro lado, sus fortalezas y debilidades deben ser analizadas en relación con el objetivo para el cual fueron creados.
- Cualquiera de los métodos que se use para medir la pobreza, permite la elaboración de mapas de pobreza, los que aun con sus limitaciones constituyen instrumentos útiles para el diseño e implementación de políticas sociales y, en particular, para la racionalización de la inversión en la lucha contra la pobreza. En este sentido, posibilitan optimizar el uso de los recursos a fin de aumentar la cobertura de los programas sociales y obtener mejores resultados.
- En los esfuerzos por mejorar el conocimiento de la pobreza, la combinación de fuentes de información y de métodos estadísticos apropiados se presenta como una alternativa factible y útil, desde el punto de vista de las políticas sociales, para hacer una jerarquización de departamentos y provincias según nivel de vida.
- Otro elemento indispensable es el perfeccionamiento de los sistemas y flujos de información, para que permitan adoptar decisiones y enfocar cada población objetivo adecuadamente. Es necesario mejorar los sistemas de información, ya que cualquier programa que busque aumentar el impacto del gasto social debe estar basado en un sistema de información actualizado y completo.
- Difusión tecnológica, especialmente en el agro y en la pequeña y mediana empresa.
- Incremento del ahorro.
- Inversión en capital humano.
- Descentralización en la gestión del desarrollo, lo que implica fortalecer la democratización y la participación comunitaria en la toma de decisiones y en la puesta en práctica de las políticas de desarrollo, para lo cual es sumamente importante mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos locales y regionales, de tal manera que se conviertan en gestores y actores de su propio desarrollo.

Algunos aspectos adicionales que deben tenerse en cuenta:

- La superación de la pobreza y el proceso de desarrollo sostenido son desafíos que involucran a todos los peruanos; superar la pobreza no es tarea exclusiva del gobierno, es una tarea de todos y un esfuerzo mancomunado que debe persistir mientras exista pobreza.
- Debe haber un componente de sostenibilidad y asistencia técnica en los proyectos y programas de inversión social.

Antes de finalizar quisiera señalar que, si bien hasta 1995 se han alcanzado significativos logros en el campo económico y en la puesta en marcha de un amplio plan de pacificación del país, enfrentar el problema de la pobreza de gran parte de las familias peruanas representa un reto para el gobierno. Es por esto que junto a las tareas nacionales de consolidación del desarrollo económico, de la pacificación y de la inserción internacional, se nos plantea el gran desafío de la superación de la pobreza.

Quisiera recordar que el reto que todos enfrentamos en la superación de la pobreza es el de alcanzar simultáneamente un mayor crecimiento y más altos niveles de equidad, para lo cual hay que tener presente que algunas de las tareas a realizar son:

- Ampliación del empleo productivo con remuneraciones adecuadas.

La superación de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población pobre del país, constituyen uno de

los objetivos prioritarios del gobierno. En este contexto surge la necesidad de establecer prioridades y mejorar la gestión y asignación de los recursos de inversión social, para lo cual se están tomando en consideración los mapas de pobreza y se está dando el apoyo para mejorar los sistemas de información. Con esto

se espera contribuir a enfrentar el problema de más de 4 millones de peruanos que viven en situación de extrema pobreza, y al mismo tiempo hacer importantes esfuerzos por mejorar la calidad de vida de otros 6 millones de peruanos que no logran superar su situación de pobreza.

Panelista:

Mario Bacigalupo

Gerente de Programas

Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)

Lima, Perú

Creo que una de las principales conclusiones del seminario es la que alude a la importancia de contar con estadísticas buenas, apropiadas y actualizadas, que permitan formular políticas y realizar un seguimiento de los programas y proyectos en curso. Esta necesidad es totalmente admitida en el caso de los datos económicos, como son, por ejemplo, el ritmo de la inflación, el crecimiento del PIB, las reservas de divisas.

La necesidad de la información estadística es igualmente urgente en el área social. Es importante saber cuántos son los pobres, dónde están, cuáles son sus necesidades más apremiantes, para conocer el carácter y magnitud de las intervenciones políticas. Existe también la necesidad de disponer de datos sobre los factores que provocan cambios demográficos y sociales, a fin de que se puedan diseñar programas y hacer un seguimiento de los mismos.

La experiencia nos demuestra que en nuestro país, si bien disponemos de datos económicos periódicos que nos muestran la realidad social, éstos son muy escasos o están dispersos, o bien no son publicados en forma sistemática, regular y oportunamente.

La realización de este seminario constituye un paso importante para hacer frente a nuestro compromiso de proteger a los grupos más vulnerables. A partir de las discusiones sobre las principales fuentes de datos, sobre los conceptos y las metodologías, será factible identificar las mejoras que es urgente realizar

en nuestro sistema de información, de modo que se convierta en un instrumento útil para elaborar políticas sociales adecuadas.

Estamos conscientes de que el establecimiento de un sistema estadístico eficaz y actualizado para los diseñadores de estrategias y políticas sociales es, a menudo, una tarea difícil. Esto requiere no sólo de una recopilación de información periódica, oportuna y actualizada, sino también que ésta se realice a un nivel geográfico adecuado, que sea agregada, tabulada y analizada, y que se redacten los informes resumiendo los principales hechos en forma clara y sucinta para los responsables de elaborar las políticas.

En la actual gestión de gobierno, uno de los elementos más importantes para avanzar y progresar en materia social ha sido el apoyo dado a la ejecución de diversos censos durante el año 1993. Entre estos cabe citar: el Censo nacional de población y vivienda, el Censo de talla, el Censo escolar y el Censo de infraestructura y recursos humanos en salud.

Al inicio del gobierno teníamos una serie de déficit en materia de información social. Para la ejecución de diversos programas sociales requeríamos definir nuestra población objetivo, es decir la población más pobre del país y la más vulnerable, y nuestra información tenía 12 años de retraso. Hoy en día la situación es diferente ya que contamos con esos datos, los cuales nos han permitido elaborar nuestro nuevo mapa de pobreza del país.

Panelista:

Pedro Pablo Villanueva

Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)

Lima, Perú

Agradezco, en nombre del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), la invitación para estar aquí con ustedes y felicito a los organizadores de este seminario que aborda una cuestión de absoluta vigencia, y que constituye un problema aún por resolver: la consideración práctica de la interrelación entre población y pobreza, o entre las variables demográficas y la pobreza. La consideración de estas interrelaciones debería ser un requisito obligatorio en el análisis de las intervenciones en los procesos de desarrollo económico y social.

Lamentablemente, no he podido asistir a todas las discusiones del seminario. Sin embargo, el FNUAP-Perú designó a una funcionaria quien ha estado presente todo el tiempo, además de haber participado en la preparación y coordinación de este evento. Con la información que he recibido y de mis conversaciones con muchos de los aquí presentes puedo concluir que el seminario ha tenido éxito, y que el objetivo de contribuir a la reflexión sobre las interrelaciones entre dinámica demográfica y pobreza y a la generación de información apropiada sobre esta tema para la formulación de políticas, programas y proyectos de desarrollo, ha sido alcanzado.

Como Director del Fondo de Población de las Naciones Unidas, lógicamente tengo que poner un especial énfasis en el aspecto poblacional. Sin embargo, esto no significa que no reconozca la importancia que tienen las cuestiones relacionadas con la discusión del concepto de pobreza. Considero que las discusiones sostenidas en el seminario con respecto a las metodologías y enfoques para la medición de la pobreza, son extremadamente relevantes y necesarias.

No obstante, estoy de acuerdo con lo que muy acertadamente manifestó el señor Viceministro César Morgan, en el sentido de que no hay métodos o enfoques buenos o malos para la medición de la pobreza, sino mas bien métodos y enfoques más o menos adecuados, según las realidades y circunstancias específicas.

También considero de suma importancia lo mencionado por el representante del Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) sobre el mapa de inversión social, elaborado a partir de un mapa de pobreza. En especial, destaco la relevancia del conjunto de indicadores que fueron utilizados para su elaboración, y las posibilidades de su consideración práctica en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos para el desarrollo económico y social.

En este contexto, no deseo presentar cuestiones teóricas referidas a la conceptualización de la pobreza, sino mas bien explicar cómo el Fondo de Población de las Naciones Unidas enfoca este tema, qué hace para encauzar su apoyo hacia las acciones, programas y proyectos orientados a combatir o eliminar la pobreza.

Sin embargo, podríamos plantear de una forma no rigurosa que la pobreza se refiere a la imposibilidad de algunos grupos de población de satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia. Ello se vincula con la idea de pobreza absoluta, o una situación de privación de los bienes y servicios a los que debiera tener acceso cualquier individuo, de acuerdo a las posibilidades existentes.

Otro aspecto que considero relevante, es el referido a la información demográfica. Algo

que siempre hay que tener presente -sobre todo ustedes que son productores de información- es que la información que se produce debiera orientarse, fundamentalmente, hacia su utilización en la formulación y evaluación de políticas y programas sociales y económicos.

Los economistas y planificadores muchas veces ~~se~~ quejan de que la información demográfica que se produce no es la necesaria. Esto se debe sin duda alguna a la existencia de un *gap*, de un vacío, de una falta de comunicación entre aquellos que producen la información y los usuarios finales de la información producida. Tener en cuenta este aspecto es importante para todos los presentes en esta reunión. Para llenar este vacío será necesario un trabajo de capacitación dirigido tanto a productores de información como a usuarios. Es necesario «cerrar» el *gap* entre demógrafos y economistas.

Creo que tanto los productores de información -que para simplificar voy a llamar demógrafos- como los usuarios -a quienes denominaré planificadores, economistas- tienen que hacer un esfuerzo para acercarse unos a otros. Los demógrafos, teniendo presente que la producción de información no es un fin sino un medio, y los planificadores/economistas reconociendo la relevancia de la información demográfica. Me he referido a la información demográfica, sin embargo el planteamiento es por supuesto válido también para la información sobre pobreza.

Tenemos que lograr que los economistas, los planificadores, estén motivados para demandar e interpretar la información demográfica, así como de dimensionar su importancia en la formulación de planes de desarrollo. La integración de las variables demográficas, o la consideración de las variables demográficas en los planes de desarrollo y de eliminación de la pobreza, es fundamental.

Sabemos que la interrelación población/pobreza no es tan simple como para afirmar, por ejemplo, que los países que han reducido

su tasa de crecimiento poblacional han conseguido salir de su situación de pobreza. ¡Por supuesto que no es así de simple! Lo que sí podemos afirmar es que el crecimiento muy acelerado de la población puede generar un aumento de la demanda de necesidades básicas mayor que las posibilidades de satisfacción de las mismas.

En general, las acciones del Estado frente a la pobreza se han ejecutado a través de políticas sociales y económicas que no toman en cuenta la interacción existente entre las variables demográficas y la pobreza. Sin embargo, los antecedentes existentes muestran que el conocimiento de dicha interacción es potencialmente un componente importante para el estudio de la pobreza y para la formulación de políticas sociales. Con todo, la falta de integración de las políticas sociales con las de población no puede superarse sin la sistematización de los estrechos vínculos entre población y pobreza.

Diversos estudios subrayan la necesidad de encontrar regularidades entre las condiciones de desigualdad, marginación social y pobreza, por un lado, y los comportamientos o patrones demográficos, por otro. No obstante, frecuentemente se presentan trabajos sobre las implicaciones socioeconómicas de la dinámica demográfica limitados al análisis de las repercusiones del crecimiento poblacional. Raramente se analizan, por ejemplo, los efectos de la mortalidad o de la migración interna y de las migraciones internacionales.

Es sin duda importante que variables como migración, mortalidad materna, mortalidad infantil, analfabetismo -aun cuando no son indicadores directos de pobreza-, sean estudiadas mediante un análisis diferencial según niveles de ingreso. Igualmente es importante y necesario, pero aún menos frecuente, el estudio de las implicaciones demográficas del desarrollo económico y social.

Un camino para analizar las interrelaciones entre los procesos demográficos y la pobreza

está dado por los importantes diferenciales que persisten en materia de rezagos y necesidades insatisfechas. Estos diferenciales se traducen en limitaciones objetivas para el mejoramiento de las condiciones de vida, y contribuyen a la reproducción generacional de la pobreza.

Resulta indispensable, entonces, estudiar no sólo las consecuencias del crecimiento demográfico en los servicios de salud, en la educación, etc., sino a la vez analizar cómo las inversiones en salud, educación, saneamiento, habitación, empleo, y demás, influyen en la dinámica demográfica. Considero que en estas áreas están muy vinculados los conceptos de necesidades básicas insatisfechas, pobreza y desarrollo. El Fondo está interesado en este tipo de trabajo y en contribuir a su análisis y a su profundización.

Las discusiones anteriores, aun cuando no resuelven realmente las inquietudes planteadas, permiten señalar algunas generalidades. En primer lugar, la vinculación entre pobreza y crecimiento de la población no es lineal, sino multidimensional. Es el resultado de la interacción de una red compleja de procesos en las dimensiones económica, social y cultural. Es cierto que el crecimiento demográfico incide en la pobreza, pero es clara también la fuerte interrelación entre pobreza y las variables del desarrollo. Por lo tanto, si se desea influir en las variables de la dinámica demográfica, en especial en las relacionadas con la fecundidad y la mortalidad, hay que actuar sobre aquellos factores que determinan la pobreza, y garantizar además a la población pobre un mayor acceso a la educación y al trabajo productivo, especialmente a las mujeres.

En segundo lugar, y dado que la solución de la pobreza resulta de un proceso en el cual son necesarias la firme voluntad política y la movilización de recursos para enfrentarla, hay que visualizar la tarea como un conjunto de acciones a largo plazo. En ese sentido y en lo inmediato, se deberían desarrollar acciones a fin de garantizar que los sectores más

deprimidos cubran sus necesidades básicas. Además, se puede actuar sobre otras variables, como por ejemplo la fecundidad, a través de la intervención en variables intermedias o próximas. Entre éstas se mencionan las relacionadas con un mayor uso y acceso a métodos anticonceptivos y servicios de salud; y con factores como un mayor espaciamiento entre nacimientos y una mayor edad a la nupcialidad. Es importante considerar que, a consecuencia de una mayor supervivencia de los hijos tenidos, tienden a reducirse sustancialmente la fecundidad y la mortalidad infantil.

El Fondo de Población de las Naciones Unidas focaliza su acción en aquellos países que más lo necesitan, de acuerdo a un conjunto de indicadores socioeconómicos y demográficos, concentrando de esta forma sus recursos en áreas o poblaciones con más carencias, apoyando los esfuerzos para la disminución y eliminación de la pobreza, y contribuyendo a evitar la transmisión generacional de la misma.

A nivel global, el Fondo de Población asigna un porcentaje mayoritario de recursos a aquellos países considerados por las Naciones Unidas como menos desarrollados, y a aquellos países que el Fondo clasifica como prioritarios. Para esta clasificación, el Fondo ha utilizado un conjunto de criterios, los que están siendo revisados para responder mejor a los compromisos y acuerdos de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, septiembre de 1994).

La selección de los países prioritarios para recibir la asistencia del Fondo, se ha basado en los siguientes criterios: incremento anual de la población de 100 000 o más personas; tasa bruta de reproducción igual o mayor a 2.0; tasa de mortalidad infantil igual o mayor a 120; densidad poblacional de 2 o más por hectárea de tierra arable, y tasa de alfabetización femenina igual o menor al 40%.

Para que un país sea designado «prioritario», debe satisfacer al menos dos de los criterios

mencionados anteriormente, y tener un ingreso anual per cápita menor que 750 dólares. El 80% de los recursos financieros del FNUAP de apoyo a programas nacionales, se destina a los países prioritarios.

El objetivo de esta clasificación es dedicar un mayor volumen de recursos a aquellos países cuyo nivel de desarrollo y situación económica, social y demográfica así lo requieran. La utilización de los criterios mencionados anteriormente, tiene como objetivo que el análisis se base en un enfoque que permita integrar la dimensión económica, demográfica y social.

La tasa global de fecundidad, la mortalidad infantil (podría ser la mortalidad materna), el analfabetismo femenino, son indicadores que tienen un comportamiento diferente entre los grupos más pobres y entre aquellos de mayor ingreso. Esto significa que siendo indicadores demográficos, de salud o sociales, reflejan las desigualdades e inequidades, y también el nivel de satisfacción de las necesidades básicas.

La consideración del nivel educacional, especialmente de las mujeres; el acceso a información y servicios de salud reproductiva y de planificación familiar; los niveles de fecundidad, y otros criterios para la asignación de recursos a los países en desarrollo, permite al FNUAP asegurar que sus programas estén orientados a la eliminación de la pobreza y al desarrollo humano.

Los indicadores a los que he hecho referencia contribuyen a facilitar al Fondo un enfoque global de selección de aquellos países más necesitados, o países prioritarios, no solamente desde el punto de vista de los indicadores demográficos y de salud «puros», si no de los indicadores que reflejan la situación de desarrollo económico y social.

Ya en el ámbito del país, el FNUAP coordina con el gobierno la asignación de recursos en aquellas áreas prioritarias y en donde las necesidades son mayores. Las áreas de

concentración son, fundamentalmente, salud reproductiva y planificación familiar; educación, especialmente educación en población y educación sexual; y formulación de políticas de población y desarrollo. La atención se focaliza en las áreas urbano-marginales y áreas rurales en las cuales el embarazo precoz, la mortalidad materna, la mortalidad infantil, y el bajo acceso a información y servicios de salud reproductiva y planificación familiar, constituyen un problema de magnitud. El enfoque de género para garantizar la incorporación plena de la mujer en el proceso de desarrollo, es una prioridad en todas las áreas de acción del FNUAP.

La determinación de la asistencia del FNUAP se basa, entonces, en un enfoque de desarrollo humano y no demográfico. Esta posición, que el Fondo ha mantenido a través de los años, se ha fortalecido sin duda a partir de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD). En el Programa de acción de la Conferencia, no se establecieron indicadores o metas demográficas globales. No se establecieron metas de fecundidad o crecimiento poblacional, para luego analizar los mecanismos para alcanzarlas. Por el contrario, se retomaron metas de mortalidad materna, mortalidad infantil y educación ya aprobadas en conferencias internacionales anteriores, considerándose que los esfuerzos para alcanzar estas metas contribuirían a la estabilización de la población, a partir de los deseos y decisiones de cada individuo.

En el Programa de acción de la CIPD se plantea que la pobreza generalizada sigue siendo el principal problema con que tropieza el desarrollo. La pobreza suele ir acompañada de desempleo, malnutrición, analfabetismo, bajo nivel social de la mujer, riesgos ambientales, y acceso limitado a servicios sociales y sanitarios, incluyendo los servicios de salud reproductiva y planificación familiar. Todos estos factores contribuyen a elevar los niveles de fecundidad, morbilidad y mortalidad.

En el Programa de acción se plantea también que los esfuerzos por reducir el crecimiento demográfico acelerado, reducir la pobreza, acelerar el crecimiento económico, mejorar la protección del medio ambiente, y eliminar las modalidades no sostenibles de consumo y producción, son mutuamente complementarias. El crecimiento económico sostenido en el contexto del desarrollo sostenible, es esencial para eliminar la pobreza. La eliminación de la pobreza contribuirá a reducir el crecimiento acelerado de la población (evitando la transmisión generacional de la pobreza) y a alcanzar una pronta estabilización de la población.

Los resultados de la CIPD permitirán al Fondo perfeccionar cada vez más los mecanismos de asignación de recursos, y la priorización de las áreas en las cuales trabajar.

En respuesta al enfoque más amplio de la CIPD, el FNUAP está fortaleciendo y ampliando sus relaciones de trabajo con otras contrapartes para permitir la introducción del enfoque población/ desarrollo humano, que surgió de El Cairo. En este sentido, cobran especial significación las relaciones con los ministerios de desarrollo, planificación, y economía.

En suma, el Fondo tiene que articularse con aquellos ministerios que están directamente vinculados con el desarrollo económico y social. Solamente de esta forma, el Fondo podrá conseguir que en las políticas y estrategias de desarrollo esté presente la variable demográfica. Para esto hace falta la producción de información necesaria y adecuada, por una parte, y por otra, asegurar la utilización de esa información por aquellos que actúan como planificadores, economistas, decisores y formuladores de políticas.

En este sentido, se pone de manifiesto una carencia que es común en la mayoría de los países en desarrollo. Se produce información para especialistas, demógrafos, economistas, planificadores y otros, pero no para políticos, para quienes toman decisiones, para parlamentarios, para formadores de opinión. En este seminario hay entre 100 y 150 especialistas, que deben enfrentar el reto de llevar la información que producen a quienes van a tomar decisiones basadas en instrumentos como, por ejemplo, el mapa de inversión social preparado por FONCODES.

Con seguridad se continuarán desarrollando y perfeccionando complejas metodologías de medición de la pobreza, y de determinación de la correlación entre las variables demográficas, la pobreza y el desarrollo humano. Pero es necesario que toda esta producción intelectual se traduzca en instrumentos sencillos, que puedan ser utilizados por aquellos que se encargan de la toma de decisiones. Al respecto, considero que el trabajo que se ha realizado en estos días ha sido fundamental; y el intercambio de experiencias, sin duda, muy positivo.

El Fondo espera de ustedes, de esta comunidad científica, que nos ayuden a continuar tomando decisiones que estén basadas y orientadas al desarrollo económico-social, al desarrollo humano sostenible de nuestros países.

Quiero felicitarlos por el trabajo realizado, y quiero reiterar el compromiso del Fondo de Población de las Naciones Unidas de continuar apoyando este tipo de iniciativas.

Panelista:

Rubén Kaztman

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Montevideo, Uruguay

Tanto la moderadora como los expositores que me precedieron hicieron un resumen muy completo de las alternativas del seminario, por lo que me voy a referir solamente a unos pocos puntos que a mi juicio no han sido suficientemente resaltados en las exposiciones anteriores.

En primer lugar, quisiera insistir sobre la significación de un hecho que sí fue señalado en la presentación del señor Villanueva. Me refiero al fenómeno de la creciente integración de las distintas etapas que van desde la conceptualización de un fenómeno a las evaluaciones de las políticas cuyo diseño fue orientado por esa conceptualización. El seminario ha sido muy rico en ese sentido, pues en él se han podido observar varios ejemplos de este proceso de integración. Así, los creadores de conceptos, los académicos, los que traducen conceptos a indicadores viables dentro de la disponibilidad de información nacional, los productores de los datos, los técnicos en informática, los analistas de la información, las personas que han reunido esos antecedentes y trabajado con ellos en el diseño de políticas, los decisores, los implementadores de las iniciativas y los que evalúan los resultados, todos han estado presentes de un modo u otro en las discusiones y han tenido la oportunidad de plantear sus puntos de vista. A lo largo del seminario hemos podido presenciar, entonces, varias experiencias de sinergia positiva, que se manifestaron, por ejemplo, en el hecho de que las personas que diseñaron e implementaron políticas y evaluaron sus resultados, pudieron dialogar con el productor de información o con los que elaboraron las mediciones, para decirles en qué aspectos había sido útil el trabajo metodológico realizado y en qué otros aspectos sería conveniente modificar la conceptualización o mejorar la calidad de los indicadores. El logro de una comunicación fluida entre productores y

usuarios ayuda a prevenir excesos que resultan de la fascinación de los metodólogos con las posibilidades que abren los nuevos desarrollos de la informática o de su engolosinamiento con una creciente, y a veces innecesaria, búsqueda de precisión en los instrumentos de diagnóstico. De este modo se completa un círculo virtuoso, pues las recomendaciones sobre cómo racionalizar y optimizar las inversiones en metodologías y técnicas se alimentan de los resultados del proceso general de racionalización y optimización del gasto social que lleva a mejorar la focalización del gasto. El ajuste creciente entre los refinamientos metodológicos y los propósitos analíticos y prácticos conduce a una mejor integración entre conocimiento y acción, integración que sin duda es una dimensión importante en el desarrollo de las sociedades.

Un segundo punto que quiero destacar es el de la potencialidad de los mapas de carencias críticas. Me parece que dicha potencialidad se ha multiplicado varias veces en los últimos años gracias a las innovaciones en las técnicas georeferenciales, y que será aún mayor en el futuro a medida que se produzcan cambios institucionales que permitan que la información y la utilización de las nuevas técnicas se descentralicen y se pongan al servicio de las demandas locales. De ese modo, las sociedades irán contando con un arsenal poderosos de instrumentos de diagnóstico de situaciones y de evaluación de políticas específicas.

Un tercer punto se refiere a las áreas que requerirán mayor atención de ahora en adelante. La agenda es bastante nutrida. El avance del conocimiento en alguno de estos temas es difícil, y posiblemente requiera estimular la imaginación de los científicos sociales. Me refiero, por ejemplo, a los problemas de comparabilidad en el tiempo de los índices de carencias críticas, y a qué

estrategias se pueden aplicar para el ajuste periódico de los indicadores a los cambios en el imaginario colectivo sobre lo que se consideran umbrales mínimos de dignidad en cuanto a las condiciones de vida. También al problema de oportunidad de la información, y de cómo coordinar el flujo de datos con los requerimientos de antecedentes para la elaboración e instrumentación de políticas públicas. Sobre este tema, y las posibilidades de articular la información censal con la de otros instrumentos que permitan el seguimiento durante el período intercensal de la situación de categorías sociales críticas, han habido interesantes contribuciones en el seminario.

Otro tema importante es la consideración de los nuevos pobres. Tengo la impresión de que los intentos de aumentar la eficiencia del gasto social han conducido a concentrar los esfuerzos en la localización y análisis de los pobres crónicos. Sin embargo, entiendo que, ante la gravedad del problema, es necesario comenzar a prestar atención al fenómeno de la nueva pobreza; esto es, de aquellos sectores que son empujados hacia la pobreza como consecuencia de la combinación de los procesos de ajuste, reconversión y apertura de los mercados, ya sea por desempleo tecnológico, por el cierre de empresas ante su incapacidad para competir en un marco de creciente apertura comercial, o por el achicamiento del Estado en un marco de fuerte restricción del gasto público. Estos segmentos se ven, a la vez, severamente afectados por la estratificación creciente en los circuitos educativos, en la salud, en la seguridad social, así como por los efectos de la privatización de muchos servicios sobre la economía de los hogares. Por el momento, estas situaciones son estadísticamente invisibles. Se requiere un esfuerzo para localizarlas, para

identificar la magnitud del fenómeno y caracterizar el perfil de los hogares afectados, así como para hacer el seguimiento de su evolución. Sólo entonces estaremos en mejores condiciones para elaborar medidas de prevención que refuercen la capacidad autónoma de los hogares para mantener o mejorar su condiciones de bienestar y, de ese modo, evitar que se conviertan en pobres crónicos.

Por último, quiero señalar otro fenómeno estadísticamente invisible y que por esa razón - entre otras - no recibe la atención que merece. Me refiero a los cambios en las estructuras familiares, cuyos vínculos de solidaridad son quizás uno de los recursos más importantes de las familias pobres. En el trabajo que se hizo desde la CEPAL, y que se refleja en el *Panorama Social de América Latina*, ustedes podrán confrontar la evidencia de fenómenos de desarticulación familiar: crece el porcentaje de mujeres jefes de hogares con hijos y la proporción de uniones consensuales sobre el total de uniones, especialmente en los segmentos de edades jóvenes. De otras fuentes sabemos del crecimiento de la proporción de hijos que no conviven con sus dos padres biológicos, en familias reconstituidas o reensambladas. Al mismo tiempo, hay creciente evidencia de que los procesos de desarticulación familiar constituyen un eslabón importante en los anillos de reproducción intergeneracional de la pobreza. Por lo tanto, se hace importante identificar estos procesos y proveer información sobre sus características, como una forma de contribuir a generar las condiciones para que las familias puedan fortalecer o mantener esos vínculos de solidaridad que cumplen una función tan significativa en las oportunidades de bienestar de los hogares.

Panelista:

Juan Aguilar León

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

Lima, Perú

Quiero, en primer lugar, agradecer esta oportunidad y decirles qué bueno es que UNICEF junto con el INEI, con CELADE, con el Ministerio de la Presidencia, FONCODES, el BID, y el Fondo de Población de Naciones Unidas, estemos patrocinando este evento. Creo que ha sido muy interesante este seminario para avanzar en el conocimiento de las diferentes metodologías de medición de la pobreza y centrarse en lo que es sustantivo: en la formulación de las políticas y los programas que llevarán a la superación y disminución de la pobreza.

Si miramos el quehacer de UNICEF de unos 10 a 15 años atrás y lo que seguimos haciendo en apoyo de las instituciones de gobierno, del sector privado, de las ONG y de las comunidades, observamos que hay un cambio, especialmente en la determinación de las metas sociales conducentes a la plena vigencia de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Todos los programas en los que estamos involucrados, vuelvo a repetir, con las instituciones del gobierno y otras, tienen una particularidad y es la determinación de metas, una unidad de medida para ser cumplida en un tiempo determinado. Yo creo que esto nos ha introducido en una situación muy interesante que nos lleva a la necesidad de disponer de las estadísticas, de la información confiable y oportuna, para poder saber dónde estamos en relación a lo propuesto, facilitando el seguimiento y la evaluación de los programas sociales.

El gran genio de esta nueva introducción en UNICEF fue el señor James P. Grant, Director Ejecutivo, fallecido en enero de este año. Él fue quien orientó esta nueva dinámica incorporando en los programas que auspiciamos la Convención sobre los Derechos

del Niño, para que tengan como medida y verificación de su aplicación las *Metas de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia* de 1990.

Desde hace tres años, justamente con el INEI, venimos publicando «El estado de la niñez, la adolescencia y la mujer en el Perú». Esta es una información selecta muy gráfica que nos permite presentar los datos provenientes del sistema estadístico nacional, y que tiene el propósito de contribuir a una mayor comprensión de los problemas de estos grupos sociales para facilitar así el diseño de programas sociales.

Pero ése no es el único propósito. También nos anima el de contribuir no solamente al conocimiento de dónde estamos, sino también a «vulgarizar», y voy a subrayar lo de «vulgarizar», o sea, a difundir ampliamente el conocimiento de encuestas y datos estadísticos, que se quedan almacenados por muchísimo tiempo sin que se conozcan y pocas veces son usados, por lo menos en muchos países de América Latina.

Es muy importante tener la información oportuna, y por supuesto confiable, que nos conduzca a la definición de las políticas necesarias y a las decisiones de inversión y gasto en los programas que llevan a la superación de la pobreza. Es importante, en suma, para la definición de políticas, para la toma de decisiones, para la divulgación del conocimiento y, en el caso de los sistemas de información geográfica, para identificar no solamente las áreas de riesgo, sino la acción de inversión en esas áreas.

El Programa de cooperación Perú-UNICEF 1992-1996 tiene un fuerte componente de apoyo técnico y financiero orientado al monitoreo de la situación de niños, niñas y

mujeres. En ese marco, coopera con el INEI en el establecimiento de un sistema de indicadores sociales. Para tal efecto se ha constituido una Comisión interinstitucional de indicadores sociales, con participación del sector público y privado; se ha elaborado una base de datos con información de más de 200 indicadores, y se publica anualmente un Compendio de estadísticas de la niñez, la adolescencia y la mujer, entre las principales actividades.

Además, hemos colaborado con FONCODES en la publicación del Mapa de inversión social y con el Ministerio de Educación en el Censo de talla de escolares de primer ingreso. Esto ha permitido tener información desagregada a nivel de distritos y a nivel de escuelas. Cabe recordar que la desnutrición crónica (talla/edad) es un indicador acumulado que refleja de manera muy elocuente el problema de calidad de vida, y demuestra una alta correlación entre desnutrición y niveles de pobreza. Si a eso le sobreponemos niveles de mortalidad infantil (mapa 1), o mortalidad de menores de 5 años, yo creo que muy fácilmente se pueden identificar en el país áreas de altísimo riesgo.

Tan importante como tener información estadística es presentarla y difundirla adecuadamente. Como ejemplo está la publicación «Cumpliendo la promesa» de la Comisión Especial del Plan de Acción por la Infancia 1992-1995. Este material nos permite ver los logros importantes que el país ha tenido en una serie de metas que se fijaron como parte de los acuerdos de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia de 1990.

Como señalé anteriormente, tan importante como producir información es difundirla. Para apoyar esta afirmación voy a mostrarles un conjunto de indicadores correspondientes al Plan de Acción por la Infancia 1992-1995, ilustrados a través de gráficos y mapas. Estos son los promedios nacionales de los principales indicadores de mortalidad infantil, mortalidad de menores de 5 años y mortalidad materna;

pero esta información no sería suficiente si no damos la dimensión regional, es decir, la situación urbana y rural. Yo creo que tales indicadores dan una visión rápida y oportuna sobre la enorme disparidad que hay entre el sector urbano y el rural; esto, llevado a los mapas, permite localizar la misma información en distintas áreas geográficas. Entonces, en una sola lámina uno puede ver tendencias e identificar las zonas donde este problema se manifiesta con mayor severidad.

Mortalidad materna

Objeto de un tratamiento especial es lo relacionado con la mortalidad materna. Con datos del Population Council y de la Encuesta demográfica y de salud 1991-1992 (ENDES II), presentamos los niveles de mortalidad materna por 100 mil nacidos vivos a nivel nacional, urbano y rural, y de acuerdo con la gradiente de educación. Este es un fenómeno por todos conocido, pero el gráfico 1 nos permite ver las diferencias entre los grupos de acuerdo a su nivel educativo, y cuáles son las causas principales de mortalidad materna. Las diferencias entre lo urbano y lo rural y de tratamiento por personal adecuado durante el embarazo o el parto, son evidentes: los problemas se concentran en los niveles rurales o cuando la mujer no tiene ninguna educación.

Desnutrición crónica

En cuanto a la desnutrición crónica (talla/edad) se muestran los datos recientes del censo de talla (mapa 2): el promedio nacional y la diferencia entre masculino y femenino, urbano y rural. Se puede ver inmediatamente dónde está el problema, lo cual me hace reiterar la importancia del uso de los mapas para visualizar problemas en diferentes áreas geográficas y, en este caso, la desnutrición crónica.

Vacunaciones

Uno de los grandes éxitos que el gobierno nacional ha tenido son las vacunaciones de niños

menores de 1 año, con porcentajes por encima del 80% (gráfico 2). El otro gran logro del Perú ha sido la erradicación de la poliomielitis, presentándose la curva de descenso hasta la eliminación de los casos de poliomielitis en contraste con el incremento de las curvas de cobertura en niños menores de 1 año. De este modo se presentan dos elementos que se complementan y la información se hace más precisa, siendo muy ilustrativa si se desea saber en dónde estamos en este tema.

Cólera

En lo relacionado con el cólera (gráfico 3), se tiene la facilidad de que los sistemas epidemiológicos del Ministerio de Salud trabajan semanalmente, de tal manera que la información se puede tener con una o dos semanas de retraso. Se puede ver cómo en el año 1992 el máximo epidemiológico se reduce hasta llegar a formar parte de las enfermedades diarreicas endémicas, que se van a seguir presentando por mucho tiempo. También se contrasta el descenso de los casos de mortalidad de niños menores de 1 año con el uso de la terapia de rehidratación oral. La meta de este año es llegar al 80% de uso de la terapia, no solamente de los sobres sino especialmente de la terapia, con lo cual creemos que la meta va a ser alcanzada a fines del año 1995.

Plantas de yodación

Otro tema es el referido al gran esfuerzo que se está realizando en cuanto a la yodación de la sal. En el mapa 3 lo que se hace es identificar las zonas de producción de sal y ver si coinciden con la producción de las cinco grandes plantas salineras que yodan la sal desde hace mucho tiempo. El esfuerzo ha consistido en señalar lo que todavía falta por hacer en el presente año para llegar a una meta de 130

mil toneladas métricas de sal yodada, que cubren la demanda potencial de sal para consumo humano.

Lista de comprobación de las unidades de rehidratación oral

Termino presentando un ejemplo de sistema de monitoreo -que llamo no paramétrico, por tratar de darle un nombre- y que es una lista de comprobación de las unidades de rehidratación oral comunitarias (UROC). Hemos pensado en cuáles son los 10 elementos que deberíamos considerar para decidir si la unidad mínima de atención para la rehidratación oral está funcionando adecuadamente, para ir verificando y supervisando su trabajo, y para corregir -si procede- rápidamente.

Encuesta simplificada de conocimiento y uso de la terapia de rehidratación oral (TRO)

Como extensión de este enfoque simplificado de recolección de información, hemos diseñado un cuestionario para preguntar a las madres si conocen o usan las sales de rehidratación oral, y si las conocen cómo las preparan, además de incluir algunas preguntas sobre los líquidos, sobre las comidas, y dónde obtienen las sales. Lo interesante de este método es que se puede pasar dos minutos conversando con una mamá en una casa, y hemos logrado tener 350 mil encuestas de este tipo.

Espero haber contribuido a los fines de este seminario, en relación con el uso de la información y cómo podemos hacer cosas útiles mediante el uso adecuado de la tecnología, para la toma de decisiones y la implementación y supervisión del avance de los programas sociales.

PERFIL DE LA URO COMUNAL

FECHA:

NOMBRE DE LA RESPONSABLE DE LA URO COMUNAL:

CARGO O FUNCIÓN EN LA COMUNIDAD:

DESDE CUÁNDO FUNCIONA LA URO COMUNAL:

LOCALIDAD: DISTRITO: PROVINCIA: DEPARTAMENTO :

INTERLOCUTOR O INSTITUCIÓN QUE PROMUEVE:

SERVICIO DE SALUD DE REFERENCIA:

UBICACIÓN DE LA URO COMUNAL: RURAL URBANA

LISTA DE COMPROBACION

Marcar con una señal en caso afirmativo:

1. TIENE CARTEL O LETRERO DE IDENTIFICACIÓN EN EL EXTERIOR DE LA URO
2. TIENE JARRA DE MEDIDA DE UN LITRO CON MARCA
3. SABE COMO PREPARAR LAS SRO (1)
4. TIENE SALES DE REHIDRATACION ORAL ANOTE EL NÚMERO DE SOBRES
5. TIENE REGISTRO DE ATENCION
6. TIENE MANUAL DEL VOLUNTARIO
7. ENVIA ENFERMOS CON DIARREA AL SERVICIO DE SALUD
8. HA RECIBIDO CAPACITACION SOBRE DIARREA
9. RECIBE VISITAS DEL PERSONAL DE SALUD PARA VER EL FUNCIONAMIENTO DE LA UROC
10. CUANDO CONSIDERA QUE UN NIÑO ESTA DESHIDRATADO

1. Observe o pregunte:

- ¿Cómo prepara las sales de rehidratación oral?

Acepte como correcta la respuesta si la voluntaria considera, en la demostración o en la respuesta, lo siguiente:

- . Disolver todo el contenido de un sobre de sales de rehidratación oral en un litro de agua hervida.

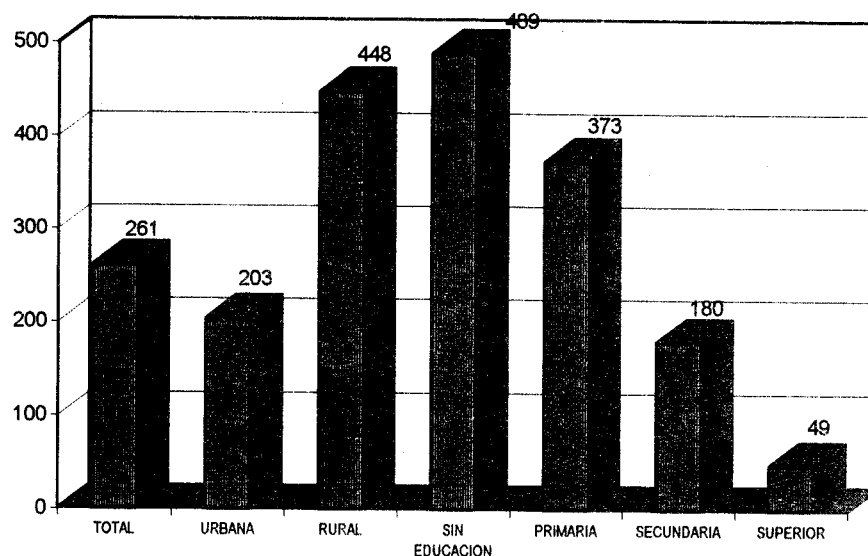
2. Pregunte:

- ¿Cuándo considera usted que el niño está deshidratado?

Considere correcta la respuesta si la voluntaria al menos menciona dos de las siguientes características:

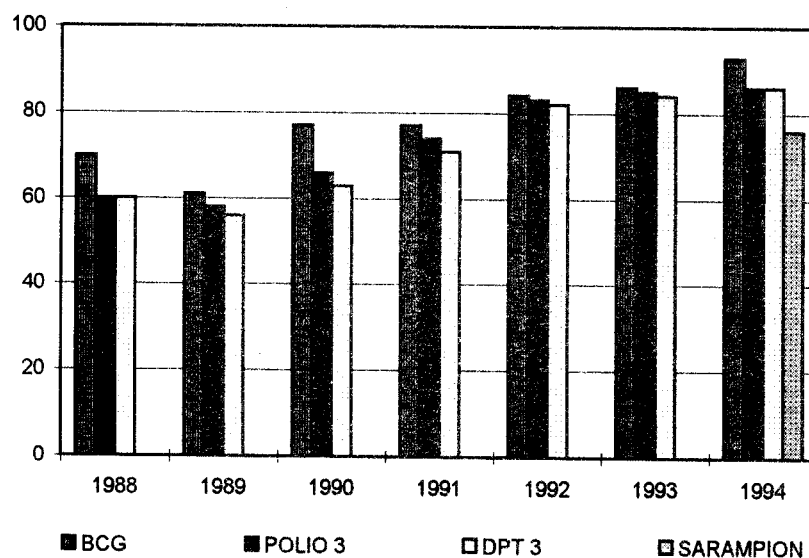
- . Intranquilo, irritable
- . Ojos hundidos
- . Boca y lengua secas
- . Sediento
- . Signo del pliegue desaparece lentamente.

Gráfico 1
PERU: MORTALIDAD MATERNA 1993
(Por 100 000 nacimientos)



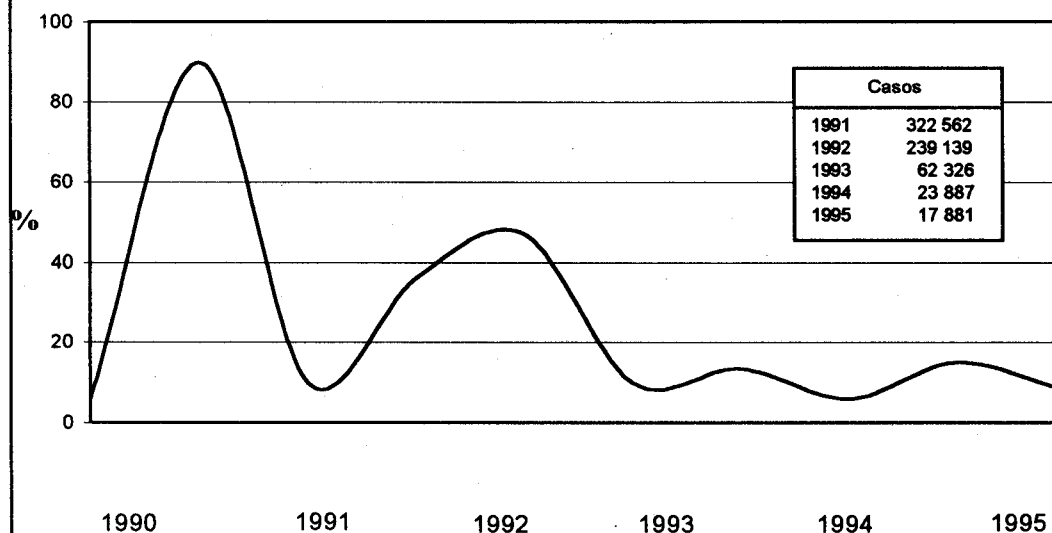
Fuente: Consejo Nacional de Población. UNFPA, UNICEF. 1983

Gráfico 2
PERU: COBERTURA DE VACUNACION EN MENORES DE UN AÑO
1988 - 1994



Fuente: Ministerio de Salud, 1995

Gráfico 3
PERU: CASOS SOSPECHOSOS DE COLERA, COMPORTAMIENTO Y TENDENCIA 1990 - 1995
(Tasa de incidencia semanal por 100 000 habitantes)



Fuente: Dolencias epidemiológicas semanales OGE - MINSA
 Programa Nacional de Enfermedades Diarreicas y Cólera.
 Tasa de incidencia acumulada.

MAPA 1 MORTALIDAD INFANTIL, PERU: 1994



Estratificación	Por Mí Nacidos Vivos
I	Min - 49,0
II	50,0 - 69,0
III	70,0 - 79,0
IV	80,0 - Max

Fuente: INEI Censos Nacionales 1993

MAPA 2 DESNUTRICION CRONICA POR DEPARTAMENTOS PERU: 1993



Estratificación	Rango %
V	18-28
IV	29-39
III	40-50
II	51-61
I	62-72

Fuente: MINISTERIO DE EDUCACION
I Censo Nacional de talla 1993

MAPA 3 PLANTAS DE YODACION DE SAL



PERU
MAPA POLITICO
1996
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA
DIRECCION TECNICA DE CENSOS Y ENCUESTAS
DIRECCION EJECUTIVA DE CARTOGRAFIA Y GEOGRAFIA
Fuente: IGN Mapa Politico Esc.: 1/1'000,000

SIGNOS CONVENCIONALES

- LIMITE INTERNACIONAL - - - - -
- LIMITE DEPARTAMENTAL - - - - -

LEYENDA	
● Grande	05
■ Mediana y Pequeña	36
▲ En Implementación	06

Panelista:
Reynaldo F. Bajraj
Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)
Santiago, Chile

Agradezco la oportunidad de intervenir en la mesa redonda. Me da ocasión para exteriorizar algunas reflexiones que me han provocado las presentaciones y debates de estos tres días y medio de actividad intensa. Digo que son algunas reflexiones o comentarios pues no pretendo resumir lo que aquí se dijo, ni abarcarlo en su totalidad, ni menos aún decir "éstas son las conclusiones". Por cierto voy a coincidir, lo que quiere decir repetir algunos conceptos, con los que esta mañana me antecedieron. Como Rubén Kaztman, tratarle mejorar mis notas.

Quiero empezar recordando que en su primera intervención Rosa Flores nos recalcó el carácter subjetivo, relativo y cambiante del concepto de pobreza. Me parece que eso mismo se puede predicar de la noción de equidad, que es también subjetiva, cambiante; y pienso que justamente la noción de que hay una pobreza que se debe superior deriva de alguna idea acerca de que es lo socialmente equitativo. Cada sociedad, en cada época, parece tener una noción bastante imprecisa de la equidad deseable: de cual sería (a) un ideal de equidad, (b) una zona gris de equidad tolerable y, mas allá de ella, c) una franja de niveles de inequidad que no son tolerables, frente a los cuales es imperativo actuar.

Parecería ser que en todo país de América Latina actualmente se concuerda en que la falta de equidad existente, en tanto arroja una fracción importante de la población a una franja de pobreza, debe ser corregida. No se trata de llegar a la equidad ideal o completa, ni mucho menos a la igualdad de ingresos, sino, más limitadamente, de hacer que esa fracción de la población se integre a las capas (inferiores, posiblemente) de los no pobres,

entre los cuales hay a su vez diferencias que no se cuestionan demasiado, que implícitamente se consideran tolerables.

Señalo esto para mostrar que el consenso social actual sobre la equidad, expresado en la afirmación hay que erradicar la pobreza, no sólo tiene mucho de subjetividad y relativismo, sino que es además una gran simplificación. De toda la distribución de ingresos, por ejemplo, se hace una división en dos zonas, no pobres y pobres, a lo sumo en tres, con pobres no críticos y críticos. Es una simplificación; y es todavía más difuso que se hace con la igualdad de oportunidades y con la participación en las decisiones, variables éstas que tampoco están distribuidas uniformemente. Entonces, en ese panorama de imprecisión y sobresimplificación aun la definición de pobreza es imprecisa. En diversos documentos presentados a este mismo seminario vi expresiones como "falta de bienes para vivir adecuadamente", "dignamente", "para vivir".

Ahora entran en escena los técnicos. Y como tales, no pueden convivir con la imprecisión. Eso es cosa buena en sí. Pero puede dar lugar a discusiones excesivas o, peor aún, a dilaciones injustificadas en la acción. Segundo el símil que nos hizo Pascual Gerstenfeld, se puede poner un énfasis excesivo en la medición, lo que llamaría la disección, o en la caracterización, lo que llamaba el diagnóstico. Ese peligro, en el que no creo que hayamos caído en grado preocupante, está ilustrado por algunas discusiones corrientes sobre si corresponde usar líneas de pobreza o necesidades básicas insatisfechas, si son combinables, etc. Tengo algunas opiniones sobre estos temas, pero no soy dispuesto a pelearme con nadie por ellas.

estoy dispuesto a pelearme con nadie por ellas. Juan Carlos Feres dijo ante una pregunta que ésta era sobre todo una cuestión práctica, no de principios, y suscribo sin duda alguna esa afirmación.

El propio Juan Carlos mostró que línea de pobreza y NBI no eran sustitutos sino aproximaciones distintas al fenómeno de la pobreza, y mostró que no tenía más sentido hacer una semisuma de sus indicadores que hacer una semisuma de milímetros de lluvia caída en el último mes y porcentaje de humedad en el aire para caracterizar cuán húmeda es una ciudad. Al fin y al cabo la noción del público de lo que constituye «una humedad que no se aguanta» es bastante difusa, y lo que más importa es qué hacemos frente a ella -¿compramos un acondicionador de aire? ¿nos cambiamos de ropa? Eso importa más que su medición precisa. En eso, creo que las discusiones del seminario fueron un avance, un avance en ubicar la cuestión en sus justos términos, aun si el consenso no es del cien por ciento. Siempre en lo conceptual, me resultó tanto o más interesante la reflexión que inició Alexis Guardia sobre *stocks* y flujos, que hace no sólo a la medición sino también a la caracterización causal y comprensión del fenómeno. Alexis dejó en claro que los ingresos presentes están condicionados -aunque no enteramente determinados- por los *stocks* acumulados. Me parece importante, pues nos lleva a ver que si queremos que los pobres sean capaces de generarse flujos de ingresos suficientes para dejar de serlo, tenemos que ayudarlos entre otras cosas a construir *stocks*, sobre todo *stocks* de capital humano, que se lo permitan.

Creo que del mismo modo y con la misma lógica se puede señalar que los *stocks* son a su vez la acumulación de diferencias entre flujos pasados (ingresos menos consumos), y que por tanto para que se puedan construir esos *stocks* no podemos descuidar los flujos de ingresos actuales de los pobres. La política social debe

prestar atención entonces a ambas cosas, a *stocks* y a flujos, y ésta es la razón por la cual nos interesa saber qué pasa con las NBI y también saber qué pasa con las LP (las líneas de pobreza). No nos importa la discusión de saber si vino antes el huevo o la gallina. Nos interesan el huevo de cada día y la capacidad ponedora de la gallina.

Esto me lleva al siguiente paso de los comentarios. Nos interesa la sustancia de las políticas sociales, aun para la medición, y sobre todo si queremos ayudar a diseñar y evaluar las políticas.

Creo, en primer lugar, que es bueno destacar que el seminario avanzó en reconocer que la distinción entre políticas económicas y políticas sociales es una útil distinción analítica y en muchos casos una útil distinción operativa, pero que la política de desarrollo -se lo quiera o no- es una sola, un conjunto de instrumentos económicos y sociales, con efectos económicos y sociales. Josefina Huamán nos hizo una referencia a eso. Si cambio los aranceles, algo pasa con los pobres, y si hago una buena educación de los pobres, esto levanta la productividad. Victor Tokman y Ricardo Infante nos recordaron que el vínculo entre lo social y lo económico es el empleo, y yo me permití señalar, con otras palabras, que nadie invierte para producir empleos, sino para producir bienes que pueda vender, que sean competitivos; que los que pueden aportar alta productividad acceden al proceso, a través del empleo, y que si los pobres van a dejar de serlo es porque se les amplía la oportunidad de acceder a esa clase de puestos de trabajo. Dicho de un modo extremo, la prueba de fuego de un instrumento de política social es la de si contribuye a que los destinatarios aumenten sus probabilidades de generar buenos ingresos incorporándose al proceso de aumento de la productividad. Esa es la prueba de fuego.

Creo que aun si se considera sólo la necesidad de medir bien la pobreza y la eficacia

de las políticas sociales, hay que discutir más los contenidos sustantivos de las políticas sociales. Sólo así sabremos que los instrumentos usados son adecuados. El seminario no pretendía profundizar en eso, pero es una tarea que queda por delante.

Una interesante aproximación a ese tema, el del contenido de las políticas, surgió cuando se advirtió -y vuelvo a usar el símil de Pascual Gerstenfeld- que existía una tendencia a utilizar los instrumentos de diagnóstico también como instrumentos de intervención. Eso es natural. Si tengo una ficha en la que constan las carencias (síntomas) de una familia, parece lógico usar la ficha para administrar los subsidios, la intervención. Pero no debo olvidar que la intervención que busco es en definitiva alterar la situación del «paciente», aumentando su capital humano por ejemplo para que esté en condiciones de superar sus síntomas -la insuficiencia de los ingresos que se genera. Si olvido esto corro el riesgo de hacer medicina sintomática. Doy aspirina para bajar la fiebre, y digo que se curó el paciente cuando la fiebre desapareció. Esto no es bueno si la fiebre proviene de una infección. Reaparecerá.

De hecho, hubo casos en la experiencia latinoamericana en que algún gobierno cayó en la tentación de atacar los síntomas. Por ejemplo, la mortalidad infantil alta aparecía asociada a la pobreza. Se hacía un esfuerzo mediante la focalización en atención primaria para bajar ese índice, y se tomaba el éxito en bajar la mortalidad infantil como superación de la pobreza. La baja de la mortalidad infantil era buena en sí misma -nadie lo discute-, pero el alivio a la pobreza era muy marginal. Esos niños salvados de la muerte ante una enfermedad curable, volvían al cabo del tratamiento a su originaria familia pobre. El objetivo debía ser otro: que la familia tuviera oportunidad de generarse un ingreso mayor (flujo) y una condición habitacional más sana (*stock*), para que gracias a una mejor alimentación y mejores condiciones de vida no apareciera la diarrea estival, del mismo modo

y por las mismas razones que no les aparece a los no pobres. Entonces, deberíamos prestar atención a distinguir cuáles son los instrumentos de diagnóstico y cuáles, de intervención. Y esto da lugar a cuestiones más profundas: ¿Es automático que a más carencias debe haber más ayuda? Si de dos familias que viven con piso de tierra, una manda sus hijos a la escuela y la otra no, la segunda aparece como «más carenciada», en el diagnóstico. ¿Debe recibir más subsidio? ¿O habría que premiar a la primera, por estar haciendo esfuerzos?

Creo que el seminario realizó también avances en la consideración de la dinámica demográfica de la pobreza. En particular, ayudó a ubicar la política de población, los programas de planificación familiar, en lo que hace a la fecundidad de los pobres, como parte de la política social. Como parte importante de ella; no como sustituto de otras políticas, pero sí como componente de peso (Pedro Pablo Villanueva hizo, en ese sentido, un aporte significativo).

Creo que, en lo metodológico, los trabajos presentados, tanto los analíticos como los de aplicación, revelan un alto grado de sofisticación y avance. Vimos casos de varios países latinoamericanos, y especialmente varios casos del Perú, que muestran una utilización profunda de técnicas de manejo de información, de sistemas georeferenciales, de focalización fina a nivel local, que estaban ausentes un par de lustros atrás. No me referiré a cada uno de los trabajos presentados, pese a que en su inmensa mayoría eran individualmente muy valiosos; eso tomaría mucho tiempo, pero me queda la impresión de que resultó alentador y útil el intercambio de experiencias.

Vuelvo a mi prolegómeno para redondear; no pretendía en esta intervención dar cuenta de todo lo sucedido en el seminario, ni mucho menos hacer justicia al mérito de todas las presentaciones. Por ejemplo, me quedan en el tintero varias reflexiones despertadas por la presentación de Kaztman, o por la útil distinción

que hizo Samuel Morley sobre corto y largo plazo, o por los comentarios de Javier Abugattás, pero renuncio -para beneficio de ustedes- a tratar de abarcar todo eso.

Déjenme decir, sí, que me voy con la sensación de haber aprovechado bastante estos tres días y medio de mi vida. Me alegro de haber estado en lo que fue un buen seminario. Además quisiera pedirles su indulgencia por solamente treinta segundos más. No sé cómo será el protocolo de finalización de la actividad, pero déjenme decir, fuera de protocolo y como

sentimiento sincero, que estoy muy agradecido - y creo interpretar en esto a mis colegas de CEPAL y CELADE- a todas las instituciones que hicieron posible el encuentro (sin nombrarlas una a una), y estoy también muy agradecido a los participantes que vinieron de lejos a contar sus experiencias y a enriquecer con sus aportes. De igual modo, me siento muy comprometido para con nuestros anfitriones peruanos, que también desatendieron sus tareas habituales para contribuir con sus aportes y que como anfitriones, sobre todo, nos trataron maravillosamente bien.

CLAUSURA DEL SEMINARIO "INFORMACION SOBRE POBLACION Y POBREZA PARA PROGRAMAS SOCIALES"

Félix Murillo Alfaro
Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)
Lima, Perú

Quiero, en primer lugar, expresar nuestro saludo tanto personal como institucional, a todos los expositores, comentaristas y participantes, extranjeros y nacionales, de este seminario *Información sobre población y pobreza para programas sociales*. Quiero enfatizar nuestro agradecimiento a los organismos patrocinadores y auspiciadores, que han hecho posible la realización de este importante evento.

Es oportuno mencionar brevemente cómo se generó la organización de este seminario. La reunión conjunta OEA-CEPAL, realizada en octubre de 1994 en Santiago de Chile, concordó en la conveniencia de que los países de la región, conjuntamente con CELADE y CEPAL, organicen eventos de carácter internacional, que aborden la problemática de la información sobre población y pobreza para políticas y programas sociales.

CELADE aceptó este reto. De este modo, Juan Chackiel, por especial encargo de Reynaldo Bajraj, inició las coordinaciones pertinentes en nuestro país con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, donde Juan Antonio Buzio tuvo un importante papel promotor e integrador. La importancia y trascendencia del conocimiento y medición de la pobreza en el Perú determinó la participación, en forma inmediata y como principales usuarios, del Ministerio de la Presidencia y de FONCODES. A este esfuerzo se integraron el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Gobierno de Francia y UNICEF.

Al INEI, por encargo de las entidades patrocinantes y auspiciadoras, sólo le ha correspondido la tarea de conducir los aspectos logísticos y organizativos del seminario. Nos hemos esforzado para lograr que este evento

se desarrolle acorde con la trascendencia del tema tratado. En este aspecto, ha sido nuestro deseo brindarles todas las facilidades para su participación, por lo que agradeceré disculpen las omisiones que pudieran haberse presentado en el transcurso del seminario.

Luego de esta breve definición de reconocimientos, quisiera decirles que el seminario nos ha permitido precisar que para poder luchar eficientemente contra la pobreza es necesaria la información. Que, para optimizar la aplicación de políticas y programas sociales, es necesaria la información. Que, para lograr en consecuencia elevar las condiciones de vida de la población, es decir lograr el bienestar de los hogares, es necesaria la información. Expresado en otras palabras, este seminario ha ratificado la trascendencia que tiene para un país la disponibilidad de estadísticas oportunas y eficientes que permitan el diagnóstico, la evaluación y el monitoreo de los programas de inversión social.

Ustedes han podido apreciar, en la intervención del señor Ministro de la Presidencia, de los funcionarios gubernamentales y de los destacados investigadores nacionales, la importancia que el país está asignando al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Para los próximos años buscamos éxitos en materia de generación de empleo y de lucha contra la pobreza, de la misma magnitud que los éxitos logrados en los últimos años en la lucha contra el terrorismo y en la lucha contra la hiperinflación.

Reconocemos la gran responsabilidad que en este esfuerzo debemos asumir los organismos de estadística de América Latina, como productores de esta valiosa información. Tenemos la obligación

de proveer a los más altos niveles de decisión, a los organismos privados y a las instituciones vinculadas con la investigación social, así como a los entes ejecutores de programas sociales, la información adecuada para la toma de decisiones. La información que permita precisar con claridad la población beneficiaria y optimizar la orientación del gasto social.

Las oficinas de estadística debemos adoptar políticas que aseguren la producción de información oportuna, confiable y representativa. Debemos asegurar que esta información sea coordinada previamente con los principales usuarios nacionales e internacionales. Que exista una interrelación productor/usuario cada vez más estrecha, asegurándose un uso intensivo de la información. Convoco, en el caso peruano, a los organismos nacionales e internacionales a integrar esfuerzos con el INEI para el logro de proyectos que posibiliten el uso y la difusión de esta información, evitando la duplicidad de esfuerzos, participando desde la elaboración de los contenidos, y comprometiéndose también al uso intensivo de la misma.

Todos ustedes saben que para los próximos cinco años la generación de empleos y la lucha contra la pobreza constituyen dos de los principales objetivos nacionales. Para contribuir al logro de éstos, el INEI, en coordinación con organismos nacionales e internacionales, viene realizando esfuerzos para producir estadísticas continuas, de periodicidad mensual, trimestral o anual.

Para ello hemos implementado, con financiamiento gubernamental a partir del presente año, una Encuesta nacional de hogares en las áreas urbana y rural del país, dirigida a 20 mil hogares, con representatividad a nivel departamental, y que contiene módulos trimestrales flexibles que facilitarán la incorporación de nuevas áreas temáticas en función de las necesidades sectoriales. Esta encuesta tendrá carácter permanente y un módulo central referido a empleo e ingreso.

Con esta encuesta será posible calcular trimestralmente la tasa de desempleo a nivel nacional, departamental y de las principales ciudades, así como otros indicadores de empleo, con el propósito de caracterizar la dinámica del mercado laboral. En el marco conceptual y en los aspectos metodológicos venimos trabajando en forma conjunta con el Ministerio de Trabajo y la Organización Internacional del Trabajo.

En uno de los trimestres de cada año esta encuesta se destinará íntegramente al estudio de los niveles de vida y la pobreza del país, de tal modo que se puedan generar indicadores anuales que permitan conocer las condiciones de vida de los hogares y evaluar el impacto de los programas sociales en la lucha contra la pobreza. Esta investigación se iniciará en el último trimestre del presente año.

Para la aplicación de la Encuesta de niveles de vida, el INEI ha solicitado la asistencia técnica de diferentes organismos nacionales e internacionales, habiendo recibido respuesta favorable tanto de la CEPAL como del Banco Interamericano de Desarrollo. Asimismo, en un trabajo conjunto con el CELADE y el Banco Interamericano de Desarrollo, se realizará un estudio que integre los resultados de los censos nacionales de población y vivienda con la Encuesta nacional de hogares, a fin de obtener indicadores indirectos del ingreso de los hogares. Este procedimiento complementará la identificación de las áreas de pobreza a nivel nacional, jerarquizando los distritos para el apoyo a la ejecución de los programas sociales.

Queremos enfatizar la necesidad de incorporar las tecnologías de información en la explotación y difusión de los resultados de los censos y las encuestas. Como se ha podido apreciar, el uso del sistema de información georeferencial y de los bancos de datos georeferenciales, abren todo un nuevo horizonte en materia de análisis e investigación de las realidades sociodemográficas. En nuestro caso, impulsaremos un programa inmediato de

desarrollo tecnológico ligado a la aplicación de estos sistemas en el campo sociodemográfico.

Con el sistema de información georeferencial, el INEI ya está desarrollando aplicaciones con diversas entidades del Estado vinculadas a los programas sociales. Con el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) estamos trabajando en mecanismos de aplicación para apoyar el programa de repoblamiento y los proyectos de desarrollo de zonas fronterizas. Con el Programa nacional de alimentación estamos elaborando procedimientos que permitan localizar panaderías artesanales.

Otro elemento de política institucional que conviene dar a conocer es el referido a la descentralización de la información estadística. Consideramos necesario que los organismos gubernamentales de carácter regional, las instituciones privadas y las universidades regionales cuenten con estadísticas organizadas con soporte informático, que les permitan participar en el análisis y estudio de la realidad regional. Es por ello que con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), estamos uniendo esfuerzos para instalar bancos de datos departamentales, con los datos de los censos nacionales. En la medida en que se logre el interés y se haga un uso más activo de esta información, el INEI intensificará su apoyo informativo.

Este seminario nos ha mostrado el carácter complejo y multidimensional de la pobreza. Asimismo, en el proceso de su caracterización y

medición, se han precisado las virtudes y limitaciones de los diferentes instrumentos metodológicos, destacándose la conveniencia de complementar el método de necesidades básicas insatisfechas y el de línea de pobreza, como instrumentos para el diseño e implementación de programas y políticas sociales. Igualmente, se ha planteado la interacción que existiría entre la dinámica demográfica y el estado de pobreza de la población.

Hemos tomado debida nota de todos los contenidos vertidos por los expositores de este magno evento y consideramos que el aporte proporcionado al país es realmente invaluable. En lo que cabe al INEI trataremos, en la medida de nuestras posibilidades, de aplicar las recomendaciones técnicas que nos tocan.

Creo que todos hemos salido ganando en este seminario. Los expertos han confrontado sus puntos de vista y han fortalecido su convicción de conocer la magnitud de la pobreza. Los asistentes han reforzado su concepción de este problema. Ahora el desafío es poner en práctica, de acuerdo a nuestras realidades, la metodología más adecuada para proveer la mejor información estadística a los responsables del diseño de políticas y programas sociales.

Reiterando mi reconocimiento a los participantes y a nombre de las entidades patrocinadoras y auspiciadoras de este evento, declaro clausurado el seminario *Información sobre población y pobreza para programas sociales*.

ANEXO 1

LISTA DE PARTICIPANTES

Bolivia

CHULVER VARGAS, Vladimiro
Sub-Director de Estadísticas Sociales
Instituto Nacional de Estadística (INE)
La Paz.

Chile

BAJRAJ, Reynaldo F.
Director
Centro Latinoamericano de Demografía
(CELADE)
Santiago de Chile.

BRAVO SANCHEZ, Jorge Horacio
Experto en Población
Centro Latinoamericano de Demografía
(CELADE)
Santiago de Chile.

CHACKIEL, Juan
Jefe del Departamento de Demografía
Centro Latinoamericano de Demografía
(CELADE)
Santiago de Chile.

DELGADO, Iris
Coordinadora de Encuestas CASEN
Ministerio de Planificación (MIDEPLAN)
Santiago de Chile.

FERES, Juan Carlos
Comisión Económica para América Latina y
el Caribe (CEPAL)
Santiago de Chile.

GERSTENFELD, Pascual
Comisión Económica para América Latina y
el Caribe (CEPAL)
Santiago de Chile.

GUARDIA BASSO, Alexis
Jefe
Instituto Nacional de Estadística (INE)
Santiago de Chile.

LATORRE SEPULVEDA, Carmen Luz
Investigadora
Programa Interdisciplinario de
Investigaciones en Educación
Santiago de Chile.

MARIN, Juan Carlos
Ministerio de Planificación y Cooperación
(MIDEPLAN)
Santiago de Chile.

MARTINEZ PIZARRO, Jorge
Centro Latinoamericano de Demografía
(CELADE)
Santiago de Chile.

MEZA CONCHA, Claudio A.
Analista de Sistemas
Centro Latinoamericano de Demografía
(CELADE)
Santiago de Chile.

Colombia

MALDONADO GOMEZ, Héctor
Sub-Director
Departamento Administrativo Nacional de
Estadística (DANE)
Bogotá.

MINUJIN, Alberto
Director
Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
(UNICEF)
Bogotá.

Estados Unidos

FREUNDT SUAREZ, Sandra Joan
Consultora, Banco Mundial
Washington D.C.

MORLEY, Samuel
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Nueva York.

ROBLES GUILLEN, Jaime
Consultor Estadístico
DESIPA - Organización de las Naciones
Unidas (ONU)
Nueva York.

Nicaragua

MORALES BARQUERO, Medea Isabel
Coordinadora de Proyecto
Ministerio de Acción Social
Managua.

Paraguay

GOMEZ GONZALEZ, Miguel Angel
Jefe del Departamento de Cartografía
Dirección General de Estadística Encuestas y
Censos
Asunción.

SOSA, César
Jefe del Departamento de Procesamiento de
Datos
Dirección General de Estadísticas Encuestas
y Censos
Asunción.

Perú

ABUGATTAS, Javier
Asesor
Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)
Lima.

AGUILAR LEON, Juan
Director
Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
(UNICEF)
Lima.

ALVAREZ, Pedro
Asesor
Ministerio de la Presidencia (PRES)
Lima.

ANTEZANA ALVARADO, Julián
Presidente
Centro Peruano de Estudios para el
Desarrollo Regional
Lima.

AQUIJE, Rosario
Directora
Oficina Departamental de Estadística e
Informática (ODEI)
Moquegua.

BACIGALUPO, Mario
Fondo de Compensación y Desarrollo Social
(FONCODES)
Lima.

BANCES ORREGO, Laura
Funcionaria
Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)
Lima.

BARRANTES, Carmen
Coordinadora
Comisión de Seguimiento Plan Nacional de
Acción por la Infancia.
Lima.

BARRIOS, Juan Carlos
Director
Oficina Departamental de Estadística e
Informática (ODEI)
Tacna.

BAUTISTA, Martha
Secretaria Técnica
Consejo Regional de Población (COREPO),
Región Inca
Cusco.

BEJAR RIVERA, Héctor
Director de Desarrollo Institucional
Centro de Estudios para el Desarrollo y la
Participación (CEDEP)
Lima.

BERROCAL, Lupe
Directora Ejecutiva de Estudios Sociales
Instituto Nacional de Estadística e
Informática (INEI)
Lima.

BORNECK VEGA, María Angélica
Especialista en programas de población
USAID - Perú
Lima.

BRUCE, Dehera
Investigadora
Banco Central de Reserva (BCR)
Lima.

BUCIO, Juan Antonio
Especialista Financiero
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Lima.

CACERES RUIZ, Rosario Esther
Directora
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
Lima.

CHACALTANA, Juan
Asesor
Instituto Nacional de Estadística e
Informática (INEI)
Lima.

CHU VILLANUEVA, Magdalena
Directora
Instituto de Estudios de Población (IEPO)
Lima.

CORNEJO GOBETTO, José Antonio
Asesor
Consejo Nacional de Población (CONAPO)
Lima.

CRUZ LABRIN, Miguel
Director General de Estadística
Ministerio de Salud
Lima.

DAVALOS CANEPA, Sonia Martha
Asesora de la Dirección Ejecutiva
Fondo de Compensación y Desarrollo Social
(FONCODES)
Lima.

DELGADO VIZCARRA, Luis Hernán
Funcionario Diplomático
Ministerio de Relaciones Exteriores
Lima.

DIAZ ALVAREZ, Juvenal
Estadístico
Fondo de Compensación y Desarrollo Social
(FONCODES)
Lima.

FERRANDO RUIZ, Delicia
Directora de Evaluación para Latinoamérica
Sur
Pathfinder International
Lima.

FIESTAS SAMAME, Eduardo Martín
Director
Oficina Departamental de Estadística e
Informática (ODEI)
Iquitos, Loreto.

FLORES BENAVENTE, Edgar
Docente
Universidad Femenina Sagrado Corazón
(UNIFE)
Lima.

FLORES MEDINA, Rosa
Asesora
Fondo de Compensación y Desarrollo Social
(FONCODES)
Lima.

GALARZA LUCICH, Luisa Nelly
Directora
Centro Peruano de Estudios para el
Desarrollo Regional
Lima.

GIL HENRIQUEZ, Beatriz
Consultora
Ministerio de Salud
Lima.

GUEVARA SALAS, Susana
Investigadora
Consejo Nacional de Población (CONAPO)
Lima.

GUTIERREZ ALBERONI, Luis O.
Consultor en Nutrición
Organización Panamericana de la Salud
(OPS)/Organización Mundial de la Salud
(OMS)
Lima.

GUTIERREZ ESPINO, Cirila
Profesional
Instituto Nacional de Estadística e
Informática (INEI)
Lima.

HUAMAN, Josefina
Directora
Centro Alternativa
Lima.

INDACOCHEA, Carlos Manuel
Asesor
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
Lima.

INFANTE, Ricardo
Asesor Regional de Información y
Comunicaciones
Oficina Internacional del Trabajo (OIT)
Lima

JERONIMO ZACARIAS, Ruth
Asesora
Fondo de Compensación y Desarrollo Social
(FONCODES)
Lima.

JOSEPH ARGUS, Jaime
Jefe del Departamento de Desarrollo
Regional
Centro Alternativa
Lima.

LEYTON, Carlos
Centro de Estudios de Desarrollo Regional
(CEDER)
Arequipa.

LI SUAREZ, Dina Carmen
Coordinadora General
Instituto Andino de Estudios en Población y
Desarrollo (INANDEP)
Lima.

LOPEZ ODRIA, María Cristina
Presidenta
Consejo Nacional de Población (CONAPO)
Lima.

LOYOLA RABINES, José Estuardo
Director de Planificación
Dirección Regional de Educación, Región
La Libertad
Trujillo.

LOZA MARTINEZ, Gloria
Directora Técnica
Instituto Nacional de Estadística e
Informática (INEI)
Lima.

MEGO ULLOA, Jaime
Director
Oficina Departamental de Estadística e
Informática (ODEI)
Pucallpa, Ucayali.

MEJIA LOPEZ, Pedro Ronald
Jefe de la Oficina de Defensa Nacional
Banco Central de Reserva (BCR)
Lima.

MELLENDEZ OSNAYO, Viviana Ofelia
Directora de proyecto
PROFAMILIA
Lima.

MENDO RAMIREZ, Julio Cesar
Director de Planos
Municipalidad Provincial del Callao
Callao.

MORGAN, César
Viceministro de Desarrollo Social
Ministerio de la Presidencia (PRES)
Lima.

MOSCOSO CAVALLINI, Susana
Coordinadora Programa de Salud
Movimiento Manuela Ramos
Lima.

MURILLO ALFARO, Félix
Jefe
Instituto Nacional de Estadística e
Informática (INEI)
Lima.

NICHTAWITZ, Gloria
Coordinadora de proyecto
USAID
Lima.

NUÑEZ ALTAMIRANO, Gloria
Especialista
Instituto de Promoción del Desarrollo
Solidario
Lima.

OCAMPO COBOS, Ana María
Consultora
Fondo de Población de las Naciones Unidas
(FNUAP)
Lima.

ORIHUELA ORIHUELA, Pedro Pascual
Director de Estadística
Ministerio de Educación
Lima.

ORTEGA MATIAS, Waldo Guillermo
Dirección de Naciones Unidas
Ministerio de Relaciones Exteriores
Lima.

ORTIZ, Jorge
Asociación Multidisciplinaria de
Investigación y Documentación Poblacional
(AMINDEP)
Cusco.

PADILLA TREJO, Alberto
Consultor
Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
(UNICEF)
Lima.

PODESTA MEVIUS, Caterina
Asesora
Ministerio de la Presidencia (PRES)
Lima.

PORLES, Leonor
Asesora
Ministerio de la Presidencia
Lima.

PORTOCARRERO RODRIGUEZ, Josué
Director de Planificación
Consejo Regional de Población (COREPO),
Región Nororiental Marañón
Chiclayo.

QUIROZ ARBULU, Gustavo
Investigador
Centro Peruano de Estudios para el
Desarrollo Regional
Lima.

QUISPE LLANOS, Renán Jesús
Sub-Jefe
Instituto Nacional de Estadística e
Informática (INEI)
Lima.

RAMOS PADILLA, Miguel Angel
Investigador
Centro Bartolomé de las Casas
Cusco.

REAÑO GUTIERREZ, Segundo Emilio
Responsable de Programas Económicos y
Sociales
Instituto Nacional de Desarrollo Urbano
(INADUR)
Lima.

REYES MOYANO, Jorge
Asesor
Instituto Nacional de Estadística e
Informática (INEI)
Lima.

REYNOSO GUERRERO, Fidel
Profesional
Instituto Nacional de Estadística e
Informática (INEI)
Lima.

RIVERA ARAUJO, Genara
Directora
Instituto Nacional de Estadística e
Informática (INEI)
Lima.

RONCAL VARGAS, Pelayo
Director de Planificación y Presupuesto
Gobierno Regional, Sub-Región IV Región
Nororiental del Marañón
Cajamarca.

ROTONDO, Emma
Oficial de Programas
Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
(UNICEF)
Lima.

SAAVEDRA CHANDUVI, Jaime
Investigador
Grupo de Análisis para el Desarrollo
(GRADE)
Lima.

SANCHEZ AGUILAR, Anibal
Director Técnico Adjunto
Instituto Nacional de Estadística e
Informática (INEI)
Lima.

SANCHEZ TAM, Luis Antonio
Asesor
Presidencia del Consejo de Ministros (PRES)
Lima.

SANDOVAL, Vilma
Directora
Instituto Nacional de Estadística e
Informática (INEI)
Lima.

SHACK YALTA, Nelson Eduardo
Responsable Area de Planeamiento
Fondo de Compensación y Desarrollo Social
(FONCODES)
Lima.

TABRA OSORIO, Wilfredo
Director
Oficina de Cooperación Técnica
Internacional - Ministerio de la Presidencia
(PRES)
Lima.

TOKMAN Victor
Director Regional
Organización Internacional del Trabajo (OIT)
Lima.

TORRES MARTINEZ, Carlos
Director
Programa Nacional de Manejo de Cuencas
Hidrográficas y Conservación de Suelos
(PRONAMACHCS)
Lima.

TORRES SEOANE, Rómulo
Presidente
Comisión Episcopal Acción Social (CEAS)
Lima.

VALDERRAMA, Mariano
Responsable
Centro Peruano de Estudios Sociales
(CEPES)
Lima.

VALER CARPIO, Juan
Director
Oficina Departamental de Estadística e
Informática (ODEI)
Cusco.

VARGAS, Laura
Secretaria Ejecutiva
Comisión Episcopal Acción Social (CEAS)
Lima.

VERANO SERRUTO, César
Director
Oficina Departamental de Estadística e
Informática (ODEI)
Arequipa.

VILLANUEVA, Pedro Pablo
Director
Fondo de Población de las Naciones Unidas
(FNUAP)
Lima.

WINSTANLEY, Juliana
Oficial de Programas
Fondo de Población de las Naciones Unidas
(FNUAP)
Lima.

WITCH, Juan Julio
Profesor Investigador
Universidad del Pacífico
Lima.

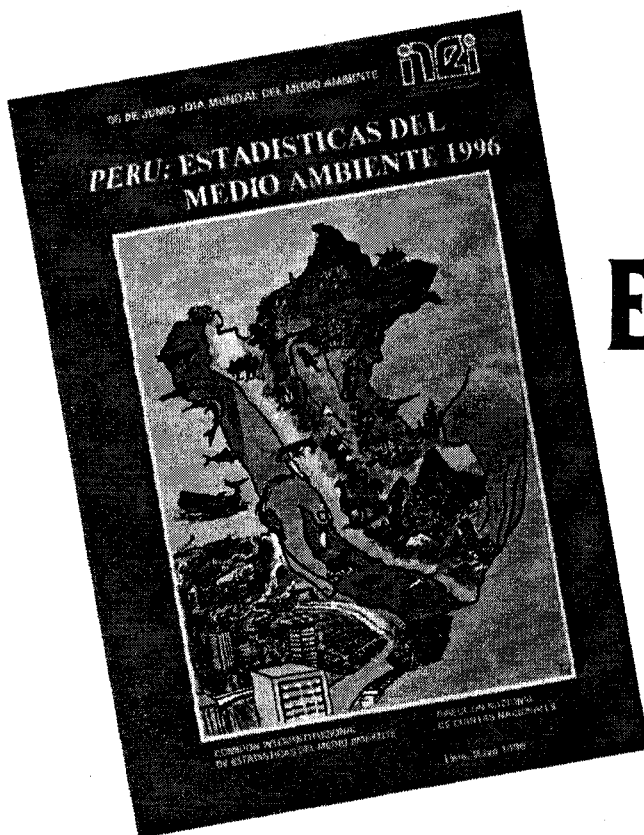
YAMADA FUKUSAKI, Gustavo
Profesor Investigador
Universidad del Pacífico
Lima.

YAMAMOTO, Alberto
Jefe
Instituto Nacional de Desarrollo (INADE)
Lima.

Uruguay

KATZMAN, Rubén
Director
Comisión Económica para América Latina y
el Caribe (CEPAL)
Montevideo.

¡Ya está disponible!



PERU: ESTADISTICAS DEL MEDIO AMBIENTE 1996

La presente publicación es el resultado de la labor coordinada de organismos vinculados a dicho tema y el INEI como órgano rector de los Sistemas Nacionales de Estadística e Informática, cuyo

objetivo principal es de proponer la política y normatividad relativa a la problemática integral de la producción, recolección, procesamiento y difusión estadística del medio ambiente.

¡Adquiéralo ya!



CENTRO DE DOCUMENTACION

Visítenos en Av. Gral. Garzón N° 670, Jesús María.

Teléfonos: 433-4223 / 433-3865 Anexo 106, 433-3898 (directo)

Telefax: 433-3591 Email: Cendoc@INEI.GOB.PE - WEB: <http://www.inei.gob.pe>