JCAS
Occasional
Paper

no. 8 2000

Carolina TRIVELLI

Pobreza rural: ¿problema de algunos o mal de todos?

Rural Poverty: Problem of a Specific Group or General Condition?

JCAS-*IEP*
Series
iv

国立民族学博物館 地域研究企画交流センター

JCAS-IEP Series iv

JCAS Occasional Paper

Carolina TRIVELLI

no. 8 2000

Pobreza rural: ¿problema de algunos o mal de todos?

Rural Poverty: Problem of a Specific Group or General Condition?

Introducción

La investigación sobre pobreza rural

Los estudios sobre pobreza rural

Cuantificaciones y caracterizaciones de la pobreza y los pobres en el ámbito rural

¿Cómo se identifica a un pobre?

Los métodos más utilizados

La pobreza por ingresos: líneas de pobreza y los FGT

Necesidades Básicas Insatisfechas y Método Integrado

Otros métodos

La distribución regional de la pobreza

Los pobladores rurales y la pobreza

THE JAPAN CENTER FOR AREA STUDIES
NATIONAL MUSEUM OF ETHNOLOGY

SUITA, OSAKA 565-8511 JAPAN
PHONE : +81-(0)6-6878-8343
FAX : +81-(0)6-6878-8353

Rural Poverty: Problem of a Specific Group or General Condition?

Carolina TRIVELLI

Abstract

Social Science research on poverty issues is relatively new in Peru. Thirty years ago no one will consider poverty as a topic, although the problem existed and it was recognized as one of the characteristics of specific groups of society: the un-integrated, the more traditional, the excluded ones. However, during the 90's we saw a rapid growth in the number of studies, and of specialists, researching on poverty as main topic. This research was mainly in how to measure, recognize and characterize poor people. This research "boom" brought a number of measures of poverty and of the characteristics of poor people, most of the studies were at the national level or centered in urban populations. Rural poverty was less studied, but the conclusions reached by most studies were terrifying. Around 60% of rural households are below poverty line; near 90% of households have at least one unsatisfied basic need; rural poverty is more severe and is far form being solve than urban poverty. But, worse than that, as it is shown in this paper, the non-poor households also face very limited developing options and are closer to become poor than to stay out of poverty. In this context, rural poverty cannot be considered a problem of a group or sector of rural households, it has to be faced as a generalized problem in the rural areas. In this sense, public policy should center its efforts in rural development in general instead of promoting a large number of independent programs with limited impact in the rural area as a whole.

Key words: rural poverty, standard of living, rural areas, social indicators, Peru

Pobreza rural: ¿problema de algunos o mal de todos?[1]

Carolina TRIVELLI[2]

Introducción

El presente documento busca revisar de manera crítica los que se conoce y sobre todo lo que se viene estudiando sobre el problema de la pobreza rural en el Perú. Actualmente, la pobreza se ha convertido en uno de los mayores problemas económicos y sociales del país y si bien en términos absolutos hay más pobres en las zonas urbanas, los pobres rurales son mucho más pobres. La creciente brecha entre lo urbano y lo rural y las limitaciones del actual modelo económico para integrar a los más pobres dentro de lo nacional ponen en evidencia no sólo lo grave del problema y lo limitado del esquema vigente, sino también la percepción de que la pobreza es una dato, una característica del país y no un resultado de procesos de larga data en nuestra historia económica, política y social. Esta percepción se traduce en políticas inadecuadas, en desconocimiento de la realidad y en un inútil esfuerzo para enfrentar la actual situación de manera parcial y fragmentada en vez de asumir el carácter general del problema.

Como se discute a continuación, el problema de la pobreza en las zonas rurales es tan difundido que en realidad deja de ser un problema de un grupo para ser más bien una realidad del colectivo de pobladores rurales. Como veremos más adelante aquellos que suelen considerarse no pobres en las zonas rurales están mucho más cerca de ser pobres que de no serlo, evidenciando lo limitado del concepto de pobreza para entender la crítica situación de los pobladores rurales en general. Frente a esta situación, las respuestas del gobierno, a través de su agenda de políticas públicas, muestran el desencuentro existente entre lo que se hace y lo que se necesita para atacar un problema como el descrito.

Finalmente, queda claro que existe una amplia agenda de investigación y discusión pendiente sobre el tema de la pobreza y en especial sobre la pobreza rural. Mientras no se trabaje de manera seria la definición de las causas y determinantes de la pobreza poco se podrá avanzar en el diseño de políticas específicas para reducir la pobreza.

---

[1] Este documento resume las primeras secciones del balance de investigación "Pobreza rural: investigaciones, mediciones y políticas públicas" presentado al Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA) en agosto de 1999.

[2] Investigadora Asociada del Instituto de Estudios Peruanos (trivelli@iep.org.pe). Deseo agradecer el apoyo que me prestaron numerosas personas para la elaboración de esta ponencia. De manera especial deseo agradecer al IEP por proporcionarme las condiciones necesarias para desarrollar este trabajo, sobre todo a Virginia García y Diana Balcazar que me facilitaron el acceso a la bibliografía necesaria y a Hildegardi Venero me proporcionó un valioso apoyo, sin el cual el documento nunca hubiera logrado completarse. Avances de este trabajo fueron presentados en Osaka durante un taller de discusión sobre el Perú en octubre de 1999 como parte de las actividades del convenio de investigación y colaboración entre el Japan Center for Area Studies y el IEP. Todo los errores y omisiones son de mi entera responsabilidad.

La investigación sobre pobreza rural

Muy poco se ha discutido sobre la pobreza rural, sus causas y sus características en nuestro país. Contados son los trabajos que, en las décadas pasadas, incorporaron el tema de la pobreza rural como parte de sus preocupaciones. Más bien, el tema de la pobreza, en general, y de los pobres rurales, en particular, estuvo incluido en las discusiones e investigaciones sobre diversos temas ligados a la economía y sociedad rural, como una manera de caracterizar a grupos de actores determinados: los excluidos, los desintegrados, los marginados, los desarticulados, los tradicionales, etc. Durante los años sesenta y setenta la mayor aproximación al estudio sobre la pobreza en zonas rurales provino de los trabajos sobre la desigual distribución del ingreso en nuestro país y sobre la característica "dual" de nuestra economía.

Durante los años 80, el interés de los investigadores se modificó y se centró en temas impuestos por la coyuntura: la crisis económica internacional y el surgimiento de la violencia interna, dejándose de lado varias corrientes de investigación y discusión que venían de las décadas anteriores. Sin embargo, la más notoria excepción a esto fue la continuidad de los estudios sobre el campesinado, sobre todo desde la antropología y la economía.

Llegados los años noventa, y de la implementación del programa de ajuste estructural, el interés por estudiar y discutir el tema de la pobreza cobra fuerza. Quizá debido al nuevo contexto, al rápido crecimiento de la pobreza durante los últimos años de la década anterior y los primeros años de la década de los 90 y la magnitud de la misma, sobre todo en zonas urbanas, el tema de los pobres y de cómo mejorar su situación cobra importancia, tanto para los investigadores de las distintas disciplinas como para los hacedores de políticas, sobre todo en cuanto a los aspectos técnicos de la lucha contra la pobreza. La definición de una nueva agenda (más eficiente) de gasto social propició el renovado interés por el tema de la pobreza, así como la aparición de un grupo de expertos, en el Perú y en el exterior, en el tema y sobre todo en las mediciones de la pobreza. Así la pobreza, en esta década, se convierte en un eje de investigación, sin embargo como veremos luego, muy sesgado hacia los aspectos cuantitativos y técnicos.

En general la mayor cantidad de estudios sobre pobreza, desde diferentes entradas, se pueden dividir en dos grandes grupos: las cuantificaciones, perfiles y caracterizaciones de los pobres y la pobreza, basados casi de manera exclusiva en la información contenida en las encuestas de niveles de vida, y los estudios conteniendo evaluaciones sobre el impacto de las políticas de ajuste estructural sobre grupos y/o segmentos determinados de pobladores rurales, muchos de ellos compuestos mayoritariamente por pobres.

En resumen, el aumento de los niveles de pobreza, unida a la evidente necesidad del gobierno de redefinir su estrategia de alivio a la pobreza marcó el inicio de una nueva etapa en los estudios sobre la pobreza y sobre los pobres en el Perú. Adicionalmente, la existencia de novedosas fuentes de información (básicamente las ENNIV[3] pero también los

[3] Encuestas Nacionales de Niveles de Vida.

Censos, ENAHO[4], etc.) y una creciente capacidad de procesamiento de la misma marca la dinámica de los estudios que se harían sobre el tema en años recientes.

De los casi 300 trabajos publicados sobre la pobreza en el Perú entre 1991 y 1999 existentes en las principales bibliotecas de Ciencias Sociales, más del 30% corresponden a cuantificaciones y descripciones de los pobres y la pobreza. Cuantificaciones que son cada vez más sofisticadas y que permiten la elaboración de caracterizaciones y perfiles de los distintos grupos de pobres, a nivel geográfico, por tipo de empleo, por tamaño de la familia, por capacidades productivas, etc. Otro grupo importante lo constituyen los estudios sobre el impacto del ajuste en la población de menores recursos, sobre todo desde la economía.

Los estudios sobre pobreza rural

Dentro de los estudios sobre pobreza realizados en los últimos años, probablemente por el hecho de basarse casi exclusivamente en el uso de las encuestas de hogares, la mayoría son estudios globales a nivel nacional. Dentro de estos estudios mas bien generales hay estudios en los que se separa lo urbano de lo rural o los distintos dominios geográficos, sobre todo con fines comparativos, y por que como veremos luego, las diferencias entre estos grupos son significativas y mantenerlos juntos no permite analizar adecuadamente el problema de la pobreza, sino más bien mirar una situación promedio, que como en muchos otros temas en el Perú, no representa a nadie. Dentro de los estudios de caracterización y cuantificación, la mayor parte se refiere al estudio de un grupo de la sociedad determinado, dentro del cual el corte por estratos de ingreso o niveles de pobreza se vuelve un instrumento importante para analizar el comportamiento, composición y características de dicho grupo. En este último grupo sobresalen los estudios sobre los trabajadores independientes (informales, urbanos sobre todo), mujeres, niños, entre otros o aquellos ligados a actividades o mercados específicos (mercado laboral, de créditos, etc.).

En este contexto, la pobreza rural no ha sido estudiada de manera particular. Los estudios que más han avanzado en la cuantificación y caracterización de la pobreza en el ámbito rural específicamente son estudios hechos con fines comparativos a nivel internacional. Entre ellos destacan los resultados del proyecto PROANDES (Glick y Morales, 1996) con una comparación a partir de estudios de la pobreza rural andina y el trabajo de López y Valdés (1997). En ambos casos se elaboraron estudios específicos sobre la pobreza rural en el Perú, que se basaron principalmente en la información proporcionada por la encuesta ENNIV94.

Ambos estudios coinciden en reconocer un aumento de la pobreza respecto a 1985, pero una mejora respecto a 1991 (años en los que hubo ENNIV). El trabajo de López y della Maggiora (1997), se basa en el análisis de la población rural de acuerdo a sus niveles de ingresos y gastos, mientras que el estudio de Cannock y Rotondo (1996) revisa varias medidas de pobreza con el propósito de identificar las características de los pobres, basando su análisis en las mediciones en función a la línea de pobreza. Adicionalmente, este último evalúa los impactos del programa de ajuste sobre los pobres rurales y revisa las políticas públicas orientadas al alivio de la pobreza.

---

[4] Encuesta Nacional de Hogares, realizada por el Instituto de Estadística e Informática (INEI).

Cannock y Rotondo (1996) prestan especial atención a la situación de la niñez rural y las mujeres rurales, identificando a estos dos grupos como los más vulnerables y afectados por la pobreza con: altos niveles de mortalidad infantil (una de las más altas de la región, después de Bolivia y Haití); alta incidencia de la desnutrición crónica, mala calidad de educación y postergación de las niñas, en el caso de los niños y en el caso de las mujeres con: bajo nivel educativo, menores ingresos laborales, alta mortalidad materna, y cambios en las responsabilidades productivas de las mujeres y los niños y niñas campesinas, ahora encargadas de tareas agrícolas y ganaderas tradicionalmente realizadas por los hombres.

Por su parte, López y della Maggiora (1997), concluyen que: a) dentro del sector rural los trabajadores agrícolas (sin tierras) son los más afectados por la pobreza, seguidos de los campesinos y pequeños productores. Los trabajadores rurales ocupados en actividades no agrícolas muestran menores índices de pobreza que los otros dos grupos; b) los pobladores indígenas (lengua materna distinta del castellano) son más propensos a ser pobres, sin embargo esto no se debería a problemas de discriminación sino más bien a las peores condiciones de estos hogares (ubicación, acceso a servicios públicos, nivel educativo, menor integración con los mercados, etc.); c) los niveles de escolaridad son extremadamente altos en comparación con los demás países de la región, sin embargo el "valor" de la educación formal varía considerablemente entre los tres grupos ocupacionales, registrándose los mayores retornos a la educación para el grupo de los trabajadores no agrícolas. Para los otros dos grupos el impacto de una mayor educación (medido como mayores ingresos) es pequeño o insignificante; y d) existe una relación positiva entre tamaño de la familia y pobreza.

Resulta interesante notar que a pesar de las diferencias en los enfoques y la metodología, ambos trabajos centran buena parte de sus recomendaciones en la mejora de la calidad de la educación rural como pieza fundamental de cualquier estrategia de reducción de la pobreza. En ambos casos se considera que el innegable logro de cobertura educativa, aun en el medio rural, alcanzado hasta hoy sólo logrará convertirse en una inversión social rentable con mejoras en la calidad. Mejoras que se traduzcan en mayores ingresos y menos pobreza. Los resultados obtenidos por el estudio de López y della Maggiora muestran que actualmente hay un bajo (casi nulo) incremento en el ingreso rural asociado a cada año adicional de educación.

Figueroa (1998a), propone en su revisión sobre la pobreza rural en la región andina una mirada diferente, basada en menor medida en las cuantificaciones y más bien guiada por preguntas de fondo sobre cuáles son las variables exógenas que afectan la condición de pobreza en el ámbito rural. En este trabajo, se retoman las preguntas sobre el rol de la productividad y la desigualdad al interior del medio rural en países con economías duales como el nuestro y se incorpora la noción de "exclusión" como una de las entradas para entender el fenómeno de la pobreza. Figueroa concluye que la pobreza rural será realmente atacada cuando el sector privado y el sector público se den cuenta de que el retorno a la inversión dirigida a reducir la pobreza es mucho mayor que el que se maneja actualmente, pues este no considera la pobreza como un problema económico sino como un problema ético.

El trabajo de Escobal et al. (1998) sobre los activos de los pobres, si bien no trata exclusivamente el tema de la pobreza rural, presenta un análisis de la relación entre los

activos y su rentabilidad y los niveles de pobreza. Las conclusiones de este trabajo, también basado en la información de ENNIV para varios años, revelan que la dotación de activos de capital público y organizacional (capital social) y las variables de acceso al capital financiero, así como e tamaño de la familia y el nivel educativo resultan determinantes de la probabilidad de ser pobre en el medio rural, es decir, son buenos predictores de la condición de pobreza rural.

Un punto importante en el que coinciden Escobal et al. (1998) y López y della Maggiora (1997) es que el acceso a la tierra no discrimina entre pobres y no pobres. Además, encuentran una fuerte relación directa entre el tamaño de la familia y la pobreza, lo que podría revelar por un lado una posible mejor utilización de otros activos para salir de la pobreza y/o por otro lado, que la variable tamaño de la familia está actuando como una *proxi* de otras variables de capital humano.

El trabajo de Escobal et al. (1998) es rico en información y en resultados econométricos que proporcionan evidencia sobre la relación entre distintas variables y el nivel de pobreza. Sin embargo, en este trabajo no se logra establecer una causalidad entre el status de pobreza y la dotación de activos, sino más bien se define activos claves para predecir el status de pobreza. Es una caracterización mucho más fina que las anteriores, lo que amplía el panorama y permite entender qué activos están asociados con el tránsito de y hacia la pobreza. Un interesante ejercicio de seguimiento de este "entrar y salir" de la condición de pobreza se encuentra en Agüero (2000), quien muestra como la mayor parte de los hogares de la sierra rural, por ejemplo, estuvieron en la categoría de "pobres" al menos en alguno de los años en los que hubo ENNIV (1991, 1994, 1996).

E. Vásquez et. al. (1999) realizan un análisis de los más hogares más pobres (los llamados pobres "extremos") y encuentran que para el ámbito rural resulta complejo hacer generalizaciones por el carácter multidimensional y heterogéneo de los hogares más pobres. Sin embargo, a diferencia de lo encontrado por los estudios mencionados en el párrafo anterior, encuentran que el flujo de ingresos derivados del uso productivo de la tierra resulta fundamental para explicar el nivel de bienestar de estos hogares.

En ninguno de estos trabajos se incluyen variables o análisis sobre el entorno macro y/o sectorial que podría estar afectando la relación de determinados activos o características de los pobres con el nivel de pobreza. Este tipo de análisis se encuentra en un segundo gran grupo de estudios, ligados más a la evaluación y definición de los impactos del ajuste estructural en determinados grupos de pobladores rurales, que si bien resultan interesantes no se centran en el análisis de la pobreza en si misma.

Finalmente, y para remarcar la idea de la existencia de cierta recurrencia en los temas y las entradas para estudiar la pobreza, hay que rescatar que se han retomado dos grandes discusiones luego de 20 o 30 años: la distribución del ingreso y los derechos ciudadanos de los pobres, especialmente de los pobres rurales. Los problemas distributivos y su impacto sobre la pobreza, vuelven a aparecer en la literatura nacional en los últimos años con lecturas contrapuestas sobre la realidad[5]. Esta situación ha generado un interesante debate

[5] Hay que señalar que durante los años 80 hubo algunos trabajos sobre este tema, pero probablemente por la poca atención dada a los temas de pobreza en la agenda pública estos no generaron grandes debates. Ver por

debate sobre si habría empeorado o mejorado la distribución del ingreso en el Perú en las últimas décadas.

El otro tema que se retoma, es el de los derechos de los pobres. Desgraciadamente, mi formación limita mis posibilidades de opinar sobre el tema, pero es claro que nuevamente se viene asociando el tema de la pobreza con el de los marginados, excluidos, no integrados, no viables, etc. lo que refleja un paso hacia atrás en el proceso integrador y democratizador observado en los 70 y 80. El derecho a no ser pobre no es parte de la agenda de discusión actual. Es decir casi volver al problema del indio desintegrado del resto del perú, al del país dual, ahora entre pobres y no pobres. Esta discusión se consolida en la medida en que asociamos, de manera casi exclusiva, la pobreza con las características de los hogares, con la voluntad de los propios pobres y profundizamos el divorcio entre pobreza y políticas nacionales (macroeconómicas, sectoriales, culturales, etc.) a la vez que se hace casi un sentido común que la pobreza es un dato, una característica de la economía y la sociedad peruanas y no un resultado de sus procesos históricos, económicos, sociales, políticos y culturales. Esta discusión se mantiene abierta, y quizá mi percepción es muy superficial, pero considero que el tema de los derechos, del derecho a no ser pobre, del pobre como ciudadano en un país democrático, debe ser tratado de manera prioritaria para entender los actuales sistemas de reproducción de la pobreza.

Cuantificaciones y caracterizaciones de la pobreza y los pobres en el ámbito rural

¿Cómo se identifica a un pobre?

Existen varios métodos para identificar a un pobre y para conocer cuántos pobres hay y donde están. No me quiero detener en este tema demasiado, pero resulta importante revisar, rápidamente las maneras que usamos para medir la pobreza y sobre todo los problemas, limitaciones y la utilidad que estas medidas tienen para el medio rural. Como veremos hay varias limitaciones en las mediciones y sobre todo en las comparaciones inter-temporales de las medidas de pobreza que obviamente no las invalidan, pero que no deben perderse de vista al utilizar dichas medidas en estudios más analíticos y menos descriptivos.

Los métodos más utilizados

La pobreza por ingresos: líneas de pobreza y los FGT

La medida más utilizada es la de pobreza por ingresos, ampliamente difundida y parte de nuestra jerga actual[6]. La categoría de pobre y de pobre extremo se define en función de la capacidad de cada individuo (en general agrupados en hogares) de cubrir con sus ingresos un nivel de consumo dado (incluyendo la valorización de su autoconsumo). Este umbral de consumo es lo que se denomina línea de pobreza. A modo de ejemplo, para 1997, para ser considerado pobre hay que consumir menos de 164 soles mensuales per cápita si se vive en Lima y 86 si se vive en la sierra rural (Francke, 1999a). En el caso de los pobres este consumo incluye la canasta básica alimenticia (canasta normativa que satisface las

---

ejemplo Glewwe (1988), de Habich (1989) y otros citados por Elías (1994).

[6] Una discusión detallada de las limitaciones de esta metodología puede hallarse en Francke (1999a y 1999b).

necesidades nutricionales de la persona)[7] y un gasto mínimo requerido en ropa, vivienda, transporte, etc. En la práctica se establece la canasta básica alimentaria y el consumo total (alimentos y no alimentos) de las familias y se establece una relación entre ambos valores que permite estimar el gasto de las familias en estos "otros" gastos no alimenticios. Este procedimiento ha recibido varias críticas que no discutiremos aquí, pero es claro que se simplifica el cálculo asumiendo una serie de supuestos sobre la homogeneidad de los hogares (por estratos, localización, etc.) que afecta la definición de la línea de pobreza[8]. En el siguiente cuadro se presentan los porcentajes de hogares pobres y pobres extremos definidos en base a la línea de pobreza para distintos años en base a los resultados de las ENNIV.

La línea de pobreza extrema se define sólo en función a la canasta alimentaria. Se considera un pobre extremo a todo aquel cuyo ingreso no alcanza para cubrir la canasta alimentaria valorizada a los precios locales[9]. Esta definición de pobreza extrema, como señala Francke (1999b), es un exceso, pues no existe la posibilidad que una persona destine todo su ingreso a comprar alimentos. Es aceptado, a nivel internacional, que aun los más pobres dedican 30% de su ingreso a gastos no alimenticios. La utilidad de establecer esta línea de pobreza extrema es la de definir la proporción de pobres que están lejos de superar su condición de pobreza.

Escobal et al. (1998) realiza una comparación entre los resultados de la ENCA (1971-72) (Encuesta Nacional de Consumo Alimentario) y las ENNIV con el fin de identificar los cambios en la tasa de pobreza. Si bien la ENCA no medía pobreza, Amat y León (1981) calculó líneas de pobreza regionales a partir de canastas de consumo normativas a nivel regional; estas canastas fueron modificadas por Escobal et al. (1998) para hacerlas comparables con ENNIV. De acuerdo a sus resultados en 1971-72 el 84.5% de los hogares rurales eran pobres, con lo que los autores concluyen que se observa una importante reducción en la pobreza rural entre 1971-72 y 1985-86 (de 34.7%). Sin embargo, existen numerosas críticas respecto a la comparabilidad de estas dos encuestas y sobre las conclusiones que se obtienen de ella. Verdera (1999) resume las principales críticas a dicha comparabilidad y anota que este resultado se asume que entre 1971-72 y 1985-86 el gasto familiar en las zonas rurales creció a una tasa de 4.5% anual mientras que el gasto familiar urbano creció a una tasa anual de 0.2% (22.5 veces menor que la del medio rural), lo cual es bastante improbable. Es decir, se haría registrado una bonanza en las zonas rurales junto al estancamiento del gasto en zonas urbanas (Verdera, 1999). A pesar de ello, Francke (1999b) cita algunos estudios que al igual que Escobal et al. (1998) concluyen que la pobreza habría caído entre el 70 y el 80 y aumentado luego entre el 80 y el 90.

De manera complementaria a los estimados de pobreza en base a la definición de líneas de pobreza, y algo más sofisticados están los indicadores FGT (Foster, Greer y Thorbecke) que son también menos fáciles de interpretar. Estos indicadores permiten conocer la brecha de la pobreza (qué tan lejos están los pobres de la línea de pobreza) y la severidad (qué tan

---

[7] Francke (1999b) señala la existencia de limitaciones en la determinación de esta canasta que se basa en un nivel mínimo requerido de calorías, pues esto no implica una dieta balanceada con relación a otros nutrientes como proteínas, vitaminas, Hierro, etc.

[8] Los trabajos de Francke (1999a y b, 1997), Francke y Medina (1998), Verdera (1999), The World Bank (1998), Figueroa (1998b), entre otros presentan comentarios y críticas a distintos aspectos de este método.

9 Se define un valor de la canasta alimenticia para cada dominio de trabajo de ENNIV.

Cuadro 1
Pobreza por ámbitos geográficos
(en base a ENNIV)
(% de hogares)

	1985/86	1991	1994	1997
Total Nacional				
Pobreza	41,6	55,3	49,6	50,7
Pobreza	18,4	24,2	20,2	14,7
Lima Metropolitana				
Pobreza	27,4	47,6	37,6	35,5
Pobreza	3,4	10,1	4,7	2,4
Areas Urbanas				
Costa Urbana				
Pobreza	42,1	54,9	48,9	58,3
Pobreza	11,1	23,2	15,2	7,6
Sierra Urbana				
Pobreza	36,4	53,2	41,6	37,5
Pobreza	15,4	22,4	12,7	7,4
Selva Urbana				
Pobreza	48,2	—	38,9	44,2
Pobreza	23,3	—	14,4	7,2
Areas Rurales				
Costa Rural				
Pobreza	50	—	66,3	52,8
Pobreza	26,6	—	31,5	23,6
Sierra Rural				
Pobreza	49,2	72,7	68,3	68,1
Pobreza	32,3	54,5	45,6	32,6
Selva Rural				
Pobreza	68	—	69,7	64,9
Pobreza	43,9	—	45,6	36,4

Fuente: Encuestas Nacionales de Niveles de Vida.
Elaboración: IEP.

concentrada es la pobreza entre los más pobres). Francke (1999b) y Escobal et al. (1998) muestran que estos indicadores reflejan que la brecha y la severidad de la pobreza en el sector rural duplican los valores hallados para el medio urbano, tal como se puede ver en cuadro 2.

Tanto las estimaciones en base a las líneas de pobreza y de los indicadores FGT se realizan en base a encuestas de hogares, en el caso peruano en base a las ENNIV. Estas encuestas sin embargo presentan algunas limitaciones en cuanto a comparabilidad dado que su diseño y algunos de los supuestos tras ellas han ido modificándose. Sin embargo, hay que recalcar que estas encuestas son una valiosa y poderosa herramienta que, reconociendo sus limitaciones, nos permite conocer y comprender las características y la economía de buena parte de los hogares del país. El potencial de este tipo de instrumento de análisis es muy grande y por ello el reto pendiente es aprovechar este potencial.

Cuadro 2
Evolución de los indicadores de pobreza por regiones: 1985, 1991, 1994, 1997

Región Indicador	Encuestas			
	1985	1991	1994	1997
Perú				
Brecha	15,3	20,7	17,5	17,0
Severidad	8,1	10,4	8,3	7,0
Urbano				
Brecha	10,9	17,4	13,6	16*
Severidad	5,1	8,1	6,0	7*
Rural				
Brecha	22,2	34,0	26,5	23,0
Severidad	12,8	19,3	13,6	11,0

* Considera solo resto urbano, no incluye Lima-Metropolitana cuya Brecha es 9% y Severidad 3%.
Fuente: Escobal, et al. (1998) y Francke (1999).
Elaboración: IEP.

Necesidades Básicas Insatisfechas y Método Integrado

Un segundo método utilizado frecuentemente es el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI). Es con este método que se han construido la mayor parte de los mapas de pobreza. Este método define a los pobres como aquellos que tienen al menos una necesidad básica insatisfecha. El INEI utiliza 5 indicadores de NBI: hacinamiento (más de tres personas por habitación, sin contar cocina, etc.), acceso a desagüe, características inadecuadas de la vivienda (material constructivo, pisos y techo), inasistencia escolar (de niños entre 6 y 12 años) y dependencia económica (ratio entre dependientes y ocupados mayor a 3). Los resultados de acuerdo al método de NBI se presentan en el cuadro 3. Si bien todos estos indicadores, al menos en principio, son aceptables para definir NBI, en muchos casos existen factores regionales, culturales u otros que reducen la capacidad de estas variables para discriminar entre los pobres y los no pobres. Este sería el caso por ejemplo de los materiales constructivos de las viviendas que varían significativamente de una región natural a otra o de las costumbres culturales. De acuerdo a lo reportado por Francke (1997) sólo el 41.4% de los no pobres rurales (definidos en base al método de la línea de la pobreza o pobreza por ingresos) no tiene NBI.

Resulta clave definir el conjunto de "necesidades" que efectivamente se relacionan con el nivel de pobreza, en el caso del medio rural esta tarea implica definir NBI para cada región natural o para cada "tipo" de familia rural, lo que a su vez obligaría a tener una tipología de pobladores rurales. Francke (1997) discute la necesidad de este trabajo para mejorar la eficiencia de los programas de focalización y realiza un primer ensayo de un mapa de pobreza rural. En su propuesta las variables a tomarse en cuenta serían el tipo de camino (del mejor camino) del centro poblado donde se ubica el hogar, la tasa de dependencia económica, el nivel de hacinamiento, el número de NBI y el porcentaje de la producción que es autoconsumida. La propuesta de Francke permitiría focalizar mejor a nivel distrital, pero señala que debería construirse un mapa a nivel de centros poblados pues aun al nivel distrital se presenta gran heterogeneidad.

Cuadro 3
Pobreza por regiones según línea de pobreza, NBI y pobreza humana 1997
(% de hogares)

Región	Línea de pobreza	NBI	Pobreza Humana
Total Nacional	50,7	54,3	43,8
Lima Metropolitana	35,5	29,9	26,4
Areas Urbanas			
Costa Urbana	58,3	29,0	32,7
Sierra Urbana	37,5	35,2	33,1
Selva Urbana	44,2	54,0	45,1
Areas Rurales			
Costa Rural	52,8	83,7	54,2
Sierra Rural	68,1	95,9	69,4
Selva Rural	64,9	95,0	70,1

Fuente: Francke, 1999b.

Complementario a los métodos de NBI y pobreza por ingresos se suele calcular la pobreza utilizando el método integrado, que busca distinguir la pobreza estructural de aquella que depende de las variaciones coyunturales de la economía. Con este método se definen cuatro categorías: pobreza crónica (pobreza por ingresos y al menos con una NBI), pobreza reciente (pobreza por ingresos pero sin NBI), pobreza inercial (no pobres por ingresos pero con NBI) y población integrada (no pobres por ingresos y sin NBI). Según lo reportado por Eguren et al. (1997) en la sierra rural en 1994 sólo el 13.3% de los hogares se encuentran en la categoría de integrados. Esto se explica por el altísimo porcentaje de hogares con NBI.

Otros métodos

Existen algunos otros métodos para calcular la tasa de pobreza. PNUD (1996) propone la definición de un índice de pobreza de capacidad (IPC) buscando definir un indicador de calidad mínima de vida (no basada en ingresos) a partir de 3 indicadores claves: porcentaje de niños menores de 5 años con peso insuficiente, porcentaje de partos sin atención de especialistas, porcentaje de mujeres mayores de 15 años analfabetas. Con esta definición el IPC para el Perú rural en 1993 era 47.3 (porcentaje de población con deficiencias en las tres áreas mencionadas). Este IPC es 3.4 veces más que en áreas urbanas, lo que se explica básicamente por el elevado porcentaje de partos sin atención especializada en las zonas rurales.

Finalmente el método de pobreza por capacidades o pobreza humana utilizado por Sen (1981), que se basa en la consideración de las capacidades necesarias para desenvolverse en la sociedad (salud, educación, ingresos, participación social, etc.). Para el cálculo de la pobreza humana o por capacidades se considera pobres a aquellos cuya vivienda no tiene alumbrado eléctrico o hay algún niño menor de 5 años desnutrido en la casa o si hubo algún

miembro de la familia enfermo que no recibió atención especializada cuando la requería o el jefe del hogar o su cónyuge son analfabetos. Evidentemente, las variables incluidas dejan de lado un aspecto clave que es el de la participación social y política, que resulta complejo de medir. De acuerdo a este método, Francke (1999b) reporta (ver cuadro anterior) que el 67% de los hogares rurales serían considerados pobres.

La distribución regional de la pobreza

De acuerdo con Escobal et al. (1998), en 1985/86 habían alrededor de 7 millones de pobres en el Perú, la mitad urbanos y la mitad rurales, en 1996, había 11 millones de pobres, de los cuales el 30% estaban ubicados en zonas rurales. En términos absolutos, la mayor cantidad de pobres se ubica en zonas urbanas (donde vive el 70% de la población), sin embargo un porcentaje significativo de los pobres se mantienen en las áreas rurales. En 1997, el 29.4% de los pobres estaba en la sierra rural, seguido por el 20.5% en la costa urbana.

Respecto a la pobreza extrema encontramos una situación distinta, pues el grueso de los pobres extremos se encuentra en las áreas rurales. Ya en 1994, el 45.8% de los pobres extremos estaba en la sierra rural, seguido por el 13.7% en la selva rural y por el 11.5% en la costa urbana. En 1997, el 48.7% de los pobres extremos estaban en la sierra rural, seguidos por el 18.7% en la selva rural y el 9.5% en la costa rural. Es decir, en 1997, el 76.9% de los pobres extremos estaban en zonas rurales. Si bien hay una ligera recuperación en los índices de pobreza, la concentración de la misma empeora en las zonas rurales.

Si utilizamos la definición de pobreza de acuerdo al método integrado que combina el de NBI y el pobreza por ingresos (gastos) tenemos que en 1985/86 el 5.7% de los pobladores rurales se ubicaban en el grupo de "integrados," cifra muy por debajo del promedio nacional (32.7%). Esto quiere decir que en 1985/86 sólo unos 365 mil habitantes rurales tenían ingresos superiores a la línea de pobreza y no tenían necesidades básicas insatisfechas. Para 1997, se calcula que el 11.2% de los pobladores rurales se ubica en esta categoría, lo implica que unos 960 mil pobladores rurales (de los más de 8 millones) han superado el umbral de pobreza definido por este método. Sin embargo, cerca del 50% de los pobladores rurales se ubican en la categoría de pobreza crónica entre 1985/86 y 1997. Es decir, algo más de 3 millones de pobladores rurales en 1985/86 y algo más de 4.3 millones en 1997, no cubren la canasta básica y tienen al menos una NBI.

Los pobladores rurales y la pobreza

Como vemos, existen diversas maneras de cuantificar y definir a los pobres y a la pobreza. Como concluye Francke (1999b) la pobreza es un fenómeno multidimensional y por ello la utilización de los distintos indicadores trae consigo simplificaciones y una serie de supuestos que no siempre se cumplen. En el caso peruano, la heterogeneidad geográfica, cultural, étnica y en la dotación de activos y capacidades exige la utilización de distintas mediciones, unas más adecuadas que otras para determinados entornos, y la continua búsqueda de perfeccionar los índices con que trabajamos. Es claro hoy que las dramáticas diferencias entre lo urbano y lo rural impiden hablar de la pobreza en el Perú como un todo sino de dos dinámicas distintas en cada ámbito, lo mismo se cumple al interior de cada

ámbito en función a las características geográficas de cada región, y aún al interior de éstas. Somos un país sumamente heterogéneo donde los agregados y promedios tienden a no representar a nadie, las variaciones son de tal magnitud que reducen la eficiencia de las agregaciones[10]. Además, esta heterogeneidad obliga a utilizar fuentes de información muy precisas, pues encuestas muestrales no siempre consiguen capturar con solidez suficiente las peculiaridades de grupos determinados, especialmente de aquellos dispersos. Es en este sentido que se justifica este exceso de esfuerzo en cuantificar y caracterizar a los pobres y la pobreza, sin embargo no podemos perder de vista la relación costo/beneficio de cada cuantificación adicional[11].

En el ámbito rural peruano hay un agravante adicional, desde mi punto de vista, en contra de invertir demasiado en cuantificaciones adicionales. La pobreza rural es alta, es decir casi todos los habitantes del ámbito rural son pobres. Pero aún más grave es que los no pobres no son un grupo con capacidad segura de mantenerse fuera de la pobreza. Sólo para dar una idea gruesa de esto podemos decir que de los no pobres en el ámbito rural tenían, en 1997, un ingreso promedio de 2600 soles anuales (en base a ENNIV 1997), es decir sólo el doble del valor de la línea de pobreza. En el caso de la sierra rural, el ingreso promedio era de 2275 soles anuales y la línea de pobreza se ubicaba en los 1276 soles anuales. Es decir, los no pobres, como grupo, están probablemente más cerca de ser pobres que de ser ricos.

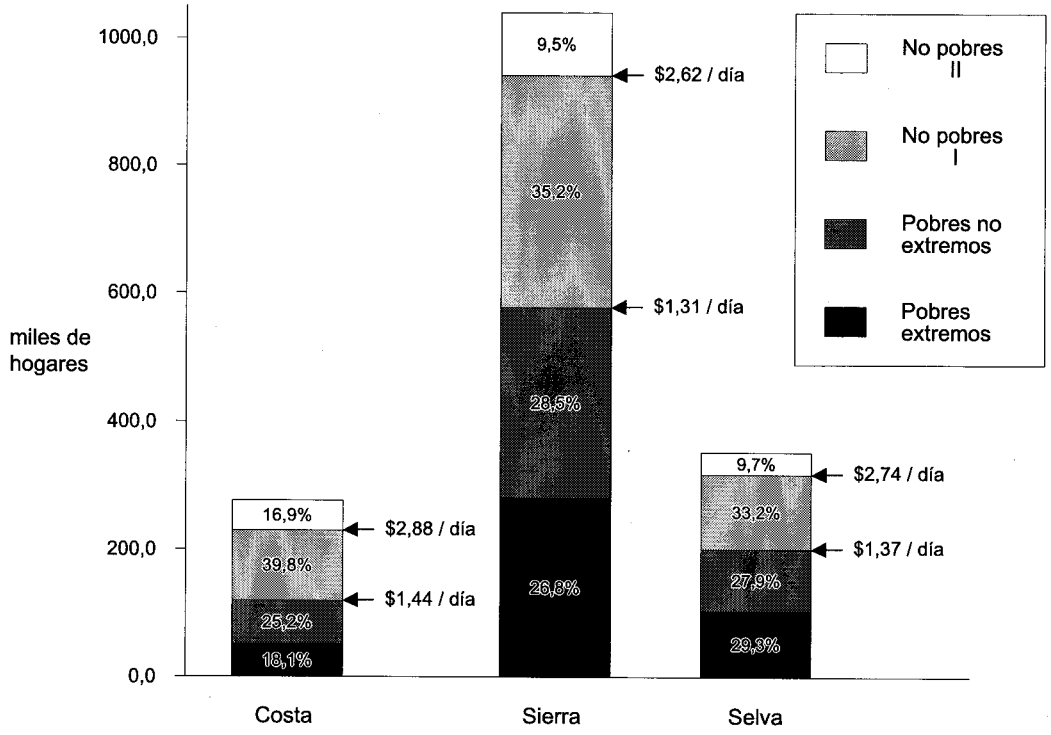
Sólo el 36% de los no pobres rurales tiene agua dentro de su vivienda, 9.6% tiene desagüe, 33% tiene electricidad (mientras que el 56% utiliza alumbrado en base a kerosene) y el 68% utiliza leña para cocinar. Sólo el 25% de los no pobres tuvo algún tipo de crédito y menos del 20% tuvo algún tipo de ahorro financiero, lo que da una idea de la posible escala de sus actividades productivas. Consecuentemente, el promedio de años de educación del jefe del hogar fue 8.5 años y el área cultivada (en el caso de los agricultores) no superó las 6 hectáreas en promedio.

Asimismo, a partir de los datos de ENNIV 1997 se puede ver que un porcentaje importante de los usuarios de los programas de alivio a la pobreza pertenecen al grupo de no pobres. Por ejemplo, en la sierra rural cerca del 50% de los hogares se beneficia del programa del vaso de leche. Un tercio de estos beneficiarios pertenece a la categoría de no pobres. En el caso de la costa rural, la situación no es del todo distinta: 35% de los hogares reciben vaso de leche y una cuarta parte de los que reciben son no pobres. Esto nos lleva a pensar que estos no pobres que recurren a estos programas no tienen una situación holgada o quizá en el extremo han salido de la categoría de "pobres" justamente gracias a que cuentan con acceso a este tipo de programas de alivio a la pobreza.

Existen diferencias importantes entre las tres regiones naturales, que no discutiremos aquí, pero es importante mantener en mente que en términos absolutos el 60% de los hogares no pobres rurales viven en la sierra, que es la zona más deprimida y supuestamente con más problemas de articulación con la economía nacional. Es decir, los hogares no pobres se distribuyen en una proporción relativamente similar a los hogares pobres, menos de 20% en

[10] Característica que define justamente a los más pobres del medio rural (Iguiñiz, 1994).
[11] Francke (1993) señala lo que posteriormente todos parece haber olvidado: las estadísticas no deben perder su carácter instrumental.

Gráfico 1.
Niveles de pobreza de los hogares rurales por ubicación geográfica en base a la ENNIV 1997



la costa, 60% en la sierra y el 20% restante en la selva rural. Queda claro que los hogares no pobres no se concentran en las zonas más integradas a los mercados o en las zonas de mayor "riqueza."

Si realizamos un ejercicio simple podemos agrupar a los hogares no pobres en dos grandes grupos de acuerdo a su nivel de gasto per cápita (para seguir utilizando la definición en base a la línea de la pobreza). Podemos definir a los no pobres I como todos aquellos hogares cuyo gasto per cápita supera la línea de la pobreza pero se encuentra por debajo del doble de la línea. Es decir, por ejemplo, para el caso de la costa rural, la línea de pobreza se ha calculado en base a un gasto per cápita diario de $1.44, con lo cual los no pobres I serían todos los hogares cuyo gasto per cápita se encuentra entre $1.44 y $2.88. Complementariamente, definiremos a los no pobres II como aquellos cuyo gasto per cápita diario supera el doble del valor de la línea de pobreza (todos aquellos que gasten más de $2.88 diarios en el caso de la costa rural, por ejemplo).

Como se puede ver en el gráfico 1, los no pobres II, los más ricos o menos pobres del ámbito rural, representan casi el 17% de los hogares de la costa rural y menos del 10% de los hogares rurales de la sierra y selva. Estos hogares, cuyo gasto per cápita al menos duplica el nivel que define la pobreza son un grupo bastante reducido; estamos hablando de sólo 179 mil hogares, de los 1'664,041 hogares rurales del país (es decir menos del 11% de los hogares rurales). Además, la dispersión de niveles de gasto al interior de este grupo no es muy amplia, implicando que la mayor parte de los hogares no pobres II están concentrados en las inmediaciones de su cota mínima.

Hay que reconocer, que las encuestas de niveles de vida no son muy eficientes para capturar con precisión la situación de los más ricos, pero en todo caso la evidencia es contundente al señalar la precariedad del grupo más pudiente del medio rural. En general, podemos decir que de los hogares dentro del grupo de no pobres II, menos del 50% tiene alumbrado eléctrico, cerca del 50% cocinan con leña, 75% no ha tenido crédito en el año anterior a la encuesta y menos del 2% tiene teléfono.

Para detallar la situación de los hogares rurales del Perú y con ello mostrar como la pobreza es más un problema común a todos los hogares rurales, en el siguiente cuadro presento información general sobre los pobladores rurales (pobres y no pobres) en base a los datos de ENNIV 1997 utilizando la plantilla usada en el estudio de López y della Maggiora (1997). Hemos agrupado a los pobladores rurales en cinco grupos iguales de acuerdo al nivel de gasto per cápita de cada hogar[12]. El cuadro 4 nos permite apreciar algunas características importantes de los pobladores rurales y sus diferencias en función a su nivel de gasto. Para no perder de vista los indicadores de pobreza, en la parte inferior se presentan los valores de la línea de pobreza para cada región con la idea marcar en qué quintiles se encuentran los pobres. Es así que los quintiles inferiores corresponden a pobladores en extrema pobreza, el tercer quintil y una parte del cuarto son pobres y el quinto y la sección restante del cuarto quintil son no pobres.

Como se puede ver en el cuadro 4, a medida que el nivel de gasto (e ingreso) aumenta se observa una disminución en el tamaño de la familia acompañada de una menor tasa de dependencia (o un mayor número de miembros del hogar que trabaja respecto al total de miembros), una disminución en el porcentaje de hogares cuyo jefe de hogar no tiene educación alguna, una menor proporción de hogares cuyo jefe es indígena (cuya lengua materna es distinta del castellano) y una cambio en la composición etárea de la familia (un aumento en la edad promedio del jefe y de los miembros del hogar). Asimismo, a medida que el ingreso aumenta, se eleva el nivel educativo de los jefes de hogar. Como era de esperarse, hay una mayor concentración de los hogares más pobres en la sierra y en la selva y por el contrario de los con mayores ingresos en la costa, sin que ello implique que los no pobres se concentran en una u otra región. Resulta interesante notar que la composición de los ingresos no varíe a través de los distintos quintiles. De igual modo, el acceso a servicios de agua y desagüe son similares en todos los quintiles, revelando que, al menos en el medio rural, estas variables no discriminan entre los pobres y los no pobres.

Me parece importante señalar que, pobres o no pobres, los pobladores rurales, heterogéneos en cuanto a su cultura, etnia, dotación de activos y acceso a recursos públicos y productivos, se encuentran en una situación precaria que más puede generalizarse que particularizarse. Esto me lleva a pensar en que más que políticas públicas de alivio a la pobreza rural y/o de focalización en los más pobres, debemos retomar la idea del desarrollo rural como mecanismo para combatir la pobreza[13]. El desarrollo rural beneficiará, obviamente, a unos

[12] Es decir, de los 1455 hogares rurales encuestados por ENNIV 97, hemos formado 5 grupos con 291 hogares en cada grupo de acuerdo al nivel de gasto per cápita, siendo el primer grupo el que corresponde al 20% más pobre y el quinto grupo el que corresponde al 20% más rico.

[13] En este sentido Gonzales de Olarte (1992) propone una relación directa entre desarrollo rural y políticas agropecuarias y asigna un rol fundamental a la inversión en el medio rural como vía para combatir la pobreza. Similares propuestas pueden hallarse en Figueroa (1998a).

Cuadro 4
Variables Relevantes por Niveles de Gasto Per-capita
Promedio por quintiles

Características	Muestra	1	2	3	4	5
	1455	291	291	291	291	291
Ingreso y Gasto						
Gasto total del hogar	6789,95	3727,32	5521,02	6687,84	7978,38	10035,19
Gasto per-capita del hogar	1538,10	585,98	911,83	1241,25	1710,53	3240,92
Ingreso per-capita del hogar	1817,28	725,74	1100,98	1743,95	2083,56	3432,17
Fuentes de ingreso						
% de ingreso procedente de actividades no laborales	18,37	17,17	16,86	18,26	16,26	23,30
% de ingresos procedente de actividades asalariadas	25,80	24,38	25,61	24,53	30,40	24,09
% de ingreso procedente de autoempleo	55,82	58,44	57,53	57,21	53,29	52,61
Características Demográficas.						
Tamaño del familia	5,19	6,45	6,08	5,39	4,70	3,32
Ratio (trabajdores/tamaño de la familia)	0,59	0,54	0,57	0,56	0,60	0,68
Promedio de edad del jefe de familia	45,05	43,56	43,63	44,53	45,21	48,34
Promedio de edad de los miembros de hogar	26,13	21,09	23,15	24,12	27,10	35,17
Promedio de número de miembros <=15 años	2,90	3,71	3,25	2,80	2,46	1,75
% Hogares con jefes de familia mujeres	11,00	8,25	7,22	11,00	12,00	19,00
% Hogares cuyo jefe de familia es indigena	9,97	13,06	12,37	11,00	8,94	4,47
Educación						
Promedio de educación del jefe de familia	5,26	4,07	4,78	5,11	5,70	6,64
% Hogares con Jefe de familia sin educación	14,16	20,27	13,75	14,09	13,06	9,62
% Hogares con Jefe de familia con secundaria completa	11,82	7,56	10,31	11,34	13,40	16,49
% Hogares con Jefe de familia con educación superior	7,74	1,03	1,72	3,44	6,87	10,65
Promedio de educación de miembros >15	5,37	3,95	4,73	5,37	6,00	6,80
Acceso a Servicios						
% de hogares con seguro de salud	12,51	3,44	6,53	13,06	17,53	21,99
% de hogares con agua potable	36,56	35,40	40,89	36,43	3,33	36,77
% de hogares con desague	8,80	6,53	9,28	9,62	8,94	9,62
% de hogares con electricidad	26,60	18,56	23,71	26,46	28,18	36,08
% Localización de los hogares en:						
Costa	23,16	14,09	16,15	22,68	27,84	35,05
Sierra	47,01	56,01	53,95	42,96	40,21	41,92
Selva	29,83	29,90	29,90	34,36	31,95	23,03
Localización de los hogares en:						
Costa	100,00	12,20	13,90	19,60	24,00	30,30
Sierra	100,00	23,80	23,00	18,30	7,10	17,80
Selva	100,00	20,10	20,00	23,00	21,50	15,40

Fuente: Encuesta Nacional de Niveles de Vida 1997.
Elaboración : IEP.

Niveles de gasto per-capita anual que definen líneas de pobreza

Dominio	Pobreza Total	Pobreza Extrema
	S/.	S/.
Costa rural	1393,52	917,47
Sierra rural	1276,58	791,48
Selva rural	1326,59	880,23

más que otros, pero todos los pobladores rurales necesitan algún tipo de beneficio para salir adelante en un entorno macro y sectorial que no contempla particularidades.

Como vimos resulta evidente que dadas las características y magnitud de la pobreza, se requiere de una política pública para enfrentar el problema de la pobreza, en general, y de la pobreza rural, en particular. Las políticas públicas orientadas al alivio de la pobreza son las llamadas políticas sociales. Las políticas macro, en el sentido amplio, políticas económicas, sociales, culturales, etc. que afectan a todos y/o definen las reglas bajo las cuales nos desenvolvemos los peruanos, y las políticas sectoriales no tienen que ver (supuestamente) con este tema. Aparentemente, se habría logrado realizar una división de tareas, las políticas macro y sectoriales (sobre todo de los ministerios de la producción) deben preocuparse de que el país sea viable y las políticas sociales de que cada vez más peruanos participen de esta "viabilidad" del país. Si bien esto es una suerte de caricatura de la situación, es claro que existe un divorcio entre políticas nacionales o globales y las de lucha contra la pobreza.

Si bien esto refleja cierta especialización de funciones y tareas al interior del sector público, refleja también el supuesto de que la política macroeconómica, por ejemplo, no tiene que hacer directamente con el tema de la pobreza. Beaumont et al. (1996) proponen la existencia de tres momentos distintos entre los años 70 y los 90 respecto al tratamiento de las políticas orientadas a enfrentar la pobreza: en los 70's se favorecieron las políticas universales (política social, política fiscal y políticas redistributivas), hacia fines de los 80 se inician las políticas de "emergencia," comienza la diferencia entre política social y políticas de asistencia social y surgen programas de atención de la emergencia, finalmente, en los 90 se entra en la fase de la focalización con un incremento del presupuesto del gasto social y la aparición de programas especiales para el alivio de la pobreza.

Dos consecuencia directas se derivan de la actual delimitación de competencias de los distintos sectores, la primera es que no existe una política general de lucha contra la pobreza sino un conjunto de programas, relativamente independientes (y descoordinados) al interior de la política social. La segunda consecuencia es que la política macro no se hace responsable de la situación de pobreza ni hace/debe hacer nada para variar la situación, la pobreza se convierte así en un dato no en un resultado de un proceso económico y social. La preocupación/obligación del MEF debe ser mantener la estabilidad y lograr un crecimiento sostenido de la economía peruana. En este mismo sentido se orientan las (limitadas e inconexas) acciones de los ministerios de la producción.

Es claro que no todo es tan simple y la separación de competencias respecto a las políticas orientadas a reducir la pobreza no es evidente. Como es obvio el tipo de modelo económico, y en especial, el tipo de modelo de crecimiento resultan piezas fundamentales en la determinación de la pobreza. Existen estrategias de crecimiento "pro-pobres" y otras no. Para el caso peruano, de acuerdo a los estimados del Banco Mundial el tipo de modelo de crecimiento que se impulse en los próximos años tendrá impacto sobre la magnitud de la reducción en la pobreza[14]. Si se mantuviera un crecimiento sostenido de

[14] De acuerdo con estimados de Francke (1996) con un crecimiento de 5% del PBI la pobreza se reduciría en todos los escenarios plausibles. Sin embargo la magnitud de la reducción dependerá del tipo de actividades tras el crecimiento.

3% en el PBI per cápita durante 5 años (manteniendo la productividad y la distribución del ingreso constante) se podría esperar una reducción en la pobreza extrema de un 25%. Sin embargo, si el crecimiento se concentra en los sectores donde se concentra la pobreza (agro y construcción) el impacto del crecimiento sobre la pobreza es mucho mayor, pudiendo reducirse la pobreza extrema en un 50% en un periodo de 5 años[15]. Por el contrario, si el crecimiento se concentra en el sector servicios, la reducción en la pobreza extrema con el mismo nivel de crecimiento sería sólo de 24% (The World Bank, 1998).

De manera complementaria, el estudio de The World Bank (1998) muestra que si el crecimiento se da principalmente en áreas rurales[16], se lograría una reducción de la pobreza extrema de 47%. Mientras que si el crecimiento se concentrara en Lima, tal como ha venido sucediendo, la reducción en pobreza extrema sería de 22% solamente para el mismo nivel de crecimiento.

Uno de los supuestos tras estas estimaciones es que la distribución del ingreso se mantendría constante. Sin embargo, el Banco Mundial reconoce que esto no es aceptable ya que se tiene indicios de que la distribución habría empeorado en los últimos años[17]. Las simulaciones muestran que si la desigualdad se redujera la reducción en pobreza extrema con un crecimiento del 3% en el PBI per cápita durante 5 años, podría llegar a ser un 62%[18]. Por el contrario, si la distribución empeorara, podría no registrarse ninguna mejora en los actuales índices de pobreza extrema a pesar del crecimiento[19].

Estos estimados, si bien pueden ser criticables, ponen en evidencia el rol que tiene la política macro y la sectorial en la reducción de la pobreza. Esto implica que hay cierto margen para actuar, y que no actuar es ya una decisión. No tomar acciones en este sentido implica mantener a Lima como motor de desarrollo, por ejemplo, o peor aún de estar empeorando la distribución del ingreso; el no hacer nada implica que el crecimiento podría no traer disminuciones en la pobreza.

La pobreza rural entonces, sólo verá cambios significativos en sus indicadores si se da un crecimiento real del PBI per cápita en las áreas rurales de manera sostenida, no empeora la distribución del ingreso y el crecimiento de concentra en los sectores agropecuarios y construcción. De estos requisitos, con mucha suerte podemos esperar que se cumpla el último, reconociendo que este es además el más débil en cuanto a su impacto porque el

---

[15] Estas simulaciones tienen algunas limitaciones, asumen que todo el crecimiento de los sectores se traslada a incrementos en el empleo, cosa que no coincide con lo observado en el caso de la agricultura que ha venido creciendo sistemáticamente en los últimos años. Se asume en este caso que los sectores construcción y agro crecen a una tasa de 6% anual y los demás sectores crecen a una tasa homogénea tal que el crecimiento real del PBI per cápita es de 3% anual por cinco años.

[16] Con los mismos supuestos de la nota anterior. Es decir, crecimiento de 6% en las áreas rurales y un crecimiento menor en áreas rurales tal que se mantenga un crecimiento real del PBI per cápita de 3%, durante 5 años.

[17] No entraré en la discusión que existe sobre los cambios en la distribución del ingreso, pero cabe anotar que existen percepciones mixtas sobre estos. Ver trabajos de Escobal et al. (1998) y Figueroa (1993), como una muestra de ello.

[18] Asumiendo que la reducción en la desigualdad implica que el 40% más pobre aumenta su participación en el consumo total de 20 a 25%.

[19] Se asume que la distribución empeora si el 20% más rico incrementa su participación en el consumo total de 43% a 50%.

crecimiento en el sector agropecuario, por ejemplo, que suele deberse a factores climáticos, no se traduce de manera directa en nuevas fuentes de empleo, mejores salarios o incrementos en la productividad de los recursos y activos de los más pobres.

Por su parte, el sector público encargado de la política social (programas de alivio a la pobreza y gasto social) si debe actuar directamente para reducir los actuales niveles de pobreza. La política social tiene dos componentes, uno más bien permanente: el gasto social (básicamente educación y salud), y el otro, con un carácter temporal: los programas de alivio de la pobreza (Foncodes, PRONAA, INFES, etc.). Ambos componentes operan de manera independiente entre sí, y aun al interior de cada componente se registra esta independencia, lo que lleva a un grave problema de descoordinación, superposición de acciones, etc. que reducen el impacto y la eficiencia de dichos programas.

El grueso del gasto social se concentra en el primer componente, donde el gasto en salud y educación es el más importante. Luego de una drástica reducción de este tipo de gastos durante los 80, se observa una rápida recuperación del gasto social, que en 1995 representó el 40% del gastos público (Sheahan, 1999). De acuerdo al presupuesto de 1996 el gasto social (educación, salud, vivienda e infraestructura y programas de alivio) se concentró en educación y salud (79% del total). El gasto total presupuestado para los programas de alivio de la pobreza, en 1996, representaban el 10% de lo presupuestado para gastos de salud y educación[20]. La mayor parte de estos gastos sociales, contrariamente a lo esperado, no se concentraron en los más pobres del país. Tal como se ve en el cuadro siguiente del total del gasto social realizado en 1996, sólo el 35% benefició al 40% más pobre. Esto lleva a pensar que la distribución del gasto social responde más a la distribución de la población que a la distribución de las necesidades de estos. Esta distribución del gasto se debe al comprobado carácter regresivo de buena parte del gasto en educación (secundaria y superior) y salud (atención hospitalaria)[21]. Los gastos en educación primaria y en atención básica de la salud son significativamente menos regresivos y se distribuyeron de manera homogénea entre la población. (The World Bank, 1998).

Cuadro 5
Distribución Agregada del Gasto Social 1996

Quintiles	Participación del Gasto Total
1 (más pobres)	16,6
2	18,6
3	21,2
4	22,4
5 (más ricos)	21,1

Fuente: Tomado de The World Bank (1998).

[20] Estos programas eran: Foncodes, Pronaa, Coopop, Inabif e Infes. De acuerdo a Eguren et al. (1997) si se incluyen en esta categoría PRONAMACHS, Vaso de Leche y Caminos Rurales, la participación del estos programas en el gasto social bordea el 20% para 1996.

[21] Para dar una idea de la magnitud de esto, el 50% de los gastos en educación superior se concentró en la población perteneciente al 20% más rico. Asimismo, el 30% de los recursos destinados a atención hospitalaria beneficiaron al 20% más rico (The World Bank, 1998).

Cuadro 6
Porcentaje de los Gastos Sociales en zonas rurales 1996

Programa	Sector	% Gasto en Zona Rural
Educación básica	Educación	47
Educación secundaria	Educación	19
Educación superior	Educación	6
Salud básica	Salud	50
Gasto en Hospitales	Salud	16
Foncodes	varios	68
PRONAA	alimentos	44
INABIF	niños	2
FONAVI	electricidad y agua	20
ENACE	vivienda	10
Banco de Materiales	vivienda	11
Infes	Educación	16
Total		30

Fuente: Tomado de The World Bank (1998).

La distribución regional de los gastos sociales puede apreciarse en el siguiente cuadro. Sólo el 30% de los gastos sociales van al ámbito rural, lo que refleja, nuevamente, que la distribución de este gasto parece estar más ligada a la distribución de la población que a la distribución de los más pobres. Sólo en el caso de educación primaria, atención primaria de la salud y los gastos de Foncodes y el PRONAA se destina más del 30% del presupuesto al medio rural. En el caso de salud y educación este mayor gasto se explica por la dispersión de la población y los mayores costos que implica mantener estos servicios en el medio rural y de la voluntad de proveer de estos servicios básicos a la población rural de menos recursos. Es por ello que tanto en el Ministerio de Educación con su programa de escuela rural, que es parte del proyecto de Mejoramiento de la Calidad Educativa Primaria – MECEP, y en el Ministerio de Salud como parte de los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS) se vienen desarrollando estrategias especialmente adecuadas para el trabajo dentro del sector rural.

En el tema de educación rural, por ejemplo, hay gran atención pues se viene trabajando un programa de mejoramiento de la calidad que abarca la elaboración de un conjunto de estrategias de intervención, pues se ha encontrado que el problema de la escuela rural no se limita a una carencia o deficiencia sino a un complejo conjunto de características y limitaciones (calidad docente, incentivos, dotación de infraestructura y equipo y materiales, desfase con el ciclo productivo, etc.) que deben ser atacadas de manera articulada. La atención en la escuela rural obedece no sólo a su impacto sobre la población más pobre sino también a que el 40% de los estudiantes de primaria a nivel nacional viven en zonas rurales.

Montero (1998) presenta un diagnóstico sobre la situación de la escuela rural y señala además de los problemas de infraestructura y dotación inadecuada de equipo, que la escuela rural es el último escalón de un segmentado sistema educativo, donde no se cuenta con las

condiciones para brindar un buen servicio y ni con incentivos para retener a los docentes más capacitados[22]. Los cambios en la escuela rural son de la mayor importancia, sin embargo, estos no serán eficientes ni sostenidos si es que no van acompañados de cambios complementarios en otras áreas (comunicaciones, incentivos a docentes, etc.). Un ejemplo de ello es la alta tasa de analfabetismo funcional existente en el campo, que se explica básicamente por el limitado uso de la lecto-escritura en las zonas más aisladas (Montero, 1998). Es por ello que los programas de apoyo a las escuelas rurales no pueden, ni debe basarse exclusivamente en dotar a las escuelas de infraestructura o en programas aislados.

En comparación con los presupuestos de los programas de los ministerios "sociales," los gastos de Foncodes y PRONAA, que representan los programas más importantes por su peso en el gasto total de los programas de alivio a la pobreza, son relativamente pequeños. Sin embargo, estos programas resultan los más "pro-pobres" pues no sólo sus gastos se realizan principalmente en las zonas rurales sino que además cerca del 50% de sus presupuestos se destinan a atender al 40% más pobre. Estos dos programas son la excepción respecto a los demás programas sociales. Sin embargo, su reducido tamaño en comparación con los otros gastos sociales limita su impacto a nivel agregado.

Resumiendo, los gastos sociales en general no han beneficiado de manera prioritaria a la población más pobre y por ello, en el caso del medio rural, no se ha visto un especial énfasis en atender a los pobladores rurales más pobres. Las excepciones son particulares y se refieren a los casos de sub programas de los ministerios sociales que buscan elevar el nivel mínimo de atención y cobertura, Foncodes y PRONAA, y a dos programas exclusivos del medio rural que no siempre son discutidos como parte de los programas de lucha contra la pobreza pero que han tenido un impacto importante: PRONAMACHS y Caminos Rurales. Muchos de estos programas no llegan a beneficiar a los más pobres, pero, como discutimos en la sección anterior dada la precariedad del sector rural como conjunto, es tal la magnitud de las necesidades de los no pobres o de los pobres no extremos que estos gastos resultan vitales para asegurar que más población no pase a las filas de la pobreza.

Para terminar sólo recalcar la ausencia, y cada vez mayor necesidad, de plantear acciones coordinadas entre sectores y niveles de gobierno para avanzar hacia una propuesta de desarrollo rural que permita generar procesos incluyentes para mejorar en el bienestar en el ámbito rural de manera sostenida. Para que las propuestas de desarrollo del ámbito rural tengan éxito no puede continuarse pensando en "lo rural" como un ámbito aislado, desarticulado o independiente del resto del país, sino mas bien como parte fundamental de nuestro país, su economía y su sociedad. Sin embargo, mientras más tiempo pase en las actuales condiciones más inversión ser requerirá para promover estrategias de desarrollo rural orientadas a reducir la pobreza.

Existe una amplia agenda pendiente para investigadores y hacedores de política preocupados por el tema de la pobreza rural. El primer y más importante tema es el de la definición y análisis de las causas y determinantes de la pobreza rural. Dentro de este tema, salvo algunos estudios exploratorios, poco se conoce sobre los determinantes del

[22] Reconociendo que aún los más capacitados no están preparados para trabajar en escuelas multigrado. En las zonas rurales estas no sólo son la mayoría sino que se cuenta con el problema adicional de que hay estudiantes de diferentes edades en cada grado.

tránsito hacia la pobreza y desde la pobreza hacia la no pobreza. En segundo lugar, hay un tema poco trabajado referido la existencia, o no, de una relación entre descentralización, ejercicio de derechos ciudadanos y generación de capacidades locales y el impulso procesos sostenidos e integradores de desarrollo económico, social y político en zonas rurales. Dentro de este tema, los debates sobre la articulación entre lo urbano y lo rural, cada vez más ausentes en la literatura, resultan de la mayor importancia. Asimismo, el rol de las políticas sectoriales y su relación con el marco de políticas nacionales y con las políticas sociales, resultan pieza importante en la definición de políticas pro desarrollo rural, es por ello que se necesita indagar sobre las combinaciones óptimas de políticas para lograr el desarrollo. En tercer lugar, es necesario profundizar los estudios y discusiones sobre la viabilidad de generar procesos de desarrollo rural y con ellos superar de manera sostenida el problema de la pobreza rural dentro del actual modelo y coyuntura económica. En cuarto lugar, me parece relevante plantear una serie de temas de los cuales conocemos poco: la relación entre pobreza y medio ambiente, la causalidad entre la dotación de recursos naturales y el nivel de bienestar de los pobladores rurales, los nuevos actores económicos, sociales y políticos en los espacios locales rurales, entre otros. La agenda pendiente puede ser desarrollada en extenso y requiere serlo, por ahora sólo plantear algunas entradas para avanzar hacia un mejor conocimiento y comprensión de nuestra realidad rural y de sus posibilidades de mejorar.

Bibliografía

AGÜERO, Jorge
2000 "Movilidad y pobreza en la sierra rural del Perú," en *Perú: el problema agrario en debate, Sepia VIII*, I. Hurtado, C. Trivelli y A. Brack (eds.), Lima: Sepia-IRD-ITDG, pp. 257-276.

AMAT y LEÓN, C. y H. LEÓN
1981 *Distribución del ingreso familiar en el Perú.* Lima: CIUP.

BEAUMONT, M; R. GAMERO y M. PIAZZA
1996 *Política social y ONGs.* Lima: DESCO.

CANNOCK, J. y E. ROTONDO
1996 "Perú: pobreza rural y reformas económicas y sociales. 1990-1994," en: *Estudio de pobreza rural andina.* C. Glick y R. Morales (eds.), Bogotá: UNICEF-BID.

EGUREN, F.
1997 *Evaluación social del desarrollo humano en el Perú.* Lima: Acción Ciudadana.

ELÍAS, L.
1994 "Estudios sobre la pobreza en el Perú: bibliografía comentada," en *Pobreza y políticas sociales en el Perú.* J. Anderson et al. Lima: CIUP y Taller de Políticas y Desarrollo Social.

ESCOBAL, J. ; J. SAAVEDRA y M. TORERO
1998 "Los activos de los pobres en el Perú." Documento de trabajo 26 Lima: GRADE.

FIGUEROA, A.
1998a "Pobreza rural en los países andinos," en *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina.* L. Reca y R. Echeverría (compiladores), Washington D.C.: IFPRI-BID.
1998b "Políticas macroeconómicas y pobreza en el Perú." Documento de Trabajo N° 145, Departamento de Economía, Lima: PUCP.
1993 *Crisis distributiva en el Perú.* Lima: PUCP.

FRANCKE, P.
1999a "Evolución y concepción de la pobreza y políticas sociales en el Perú de los años 90", *Boletín de opinión* (el Consorcio de Investigación Económica y Social), N°36, Lima: CIES.
1999b "La pobreza vista desde distintos ángulos," en *Pobreza y economía social, análisis de una encuesta, ENNIV 1997.* Lima: Instituto Cuánto.

1997 "Focalización de programas contra la pobreza en áreas rurales," ponencia presentada al SEPIA VII. Huancayo.
1993 "La pobreza rural en el Perú," en *Impacto del programa de ajuste sobre el sector agrario del Perú.* Serie Ponencias, resultados y recomendaciones de eventos técnicos, Lima: IICA.

FRANCKE, P. y A. MEDINA
1998 "Indicadores de focalización: Perú 1994," *Estudios económicos,* Lima: BCRP.

GLEWWE, P.
1988 *The Distribution of Welfare in Peru in 1985-86.* Washington D.C.: The World Bank.

GLICK, C. R. y R.MORALES
1996 *Estudios de pobreza rural andina: informe general.* Bogotá: UNICEF-BID.

GONZALES DE OLARTE, E.
1992 "Impacto de las políticas macroeconómicas y sectoriales sobre la pobreza rural en el Perú," en *Ajuste macroeconómico y pobreza rural en América Latina.* R. Trejos (ed.), San José: IICA.

HABICH, M. De
1989 *Un análisis exploratorio de la distribución del ingreso en el Perú.* Lima: BCRP.

IGUIÑIZ, J.
1994 "Políticas contra la pobreza y actividades productivas populares," (ms.)

LÓPEZ, R. and A. VALDÉZ
1997 "Fighting Rural Poverty in Latin America: New Evidence and Policy," (ms.) Ponencia presentada en el seminario On Poverty Lac., Washington D.C.

LÓPEZ, R. and C. DELLA MAGGIORA
1997 "Rural Poverty in Peru: Stylized Facts and Analytic for Policy," (ms.) University of Maryland at College Park.

MONTERO, C.
1998 "La exclusión educativa de las niñas del campo." Materiales de investigación e informes preliminares, Lima: IEP.

PNUD
1996 *Informe sobre el desarrollo humano 1996.* Madrid: PNUD.

SEN, A.
1981 *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation.* London: Oxford University Press.

SHEAHAN, J.
1999 *Searching for a New Society. The Peruvian Economy from 1950.* Penn.: Penn. State University Press.

THE WORLD BANK
1998 *Peru: Poverty Comparisons.* Country Department 6, Washington D.C.: The World Bank.

VÁSQUEZ, E., C. ARAMBURÚ, C. PARODI y C. FIGUEROA
1999 "La importancia de los programas sociales en el bienestar de los pobres extremos: un modelo lineal para el caso de Perú," en *¿Cómo reducir la pobreza y la inequidad en América Latina?* E. Vásquez (editor), Lima: Programa Latinoamericano de Políticas Sociales, IDRC.

VERDERA, F.
1999 "La pobreza en el Perú: causas y políticas para enfrentarla," borrador de informe de investigación, Lima: IEP.

JCAS Occasional Paper no. 8, 2000 <JCAS-*IEP* Series iv >

Carolina TRIVELLI

Pobreza rural: ¿problema de algunos o mal de todos?

Rural Poverty: Problem of a Specific Group or General Condition?

発 行 日●2000年11月

発　行●国立民族学博物館 地域研究企画交流センター
吹田市千里万博記念公園10-1　〒565-8511
電話 06-6878-8343　Fax 06-6878-8353
E-mail jcasmail@idc.minpaku.ac.jp
http://www.minpaku.ac.jp

制作協力●京都通信社