

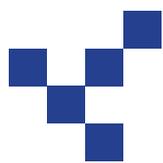


Censo del 2007: Análisis de temas poblacionales (I)

ANÁLISIS DEL EMPLEO Y LA PROTECCIÓN SOCIAL

ANÁLISIS DE GÉNERO

ANÁLISIS DE LA DISPERSIÓN POBLACIONAL



Censo del 2007: Análisis de temas poblacionales (I)

ANÁLISIS DEL EMPLEO Y LA PROTECCIÓN SOCIAL

ANÁLISIS DE GÉNERO

ANÁLISIS DE LA DISPERSIÓN POBLACIONAL



Fondo de Población
de las Naciones Unidas

1994 - 2009
CAIRO/15
Conferencia Internacional
sobre Población y Desarrollo



CIES
consorcio de investigación
económica y social

*CIES 1989-2009: veinte años construyendo
conocimiento para mejores políticas*



INEI INSTITUTO
NACIONAL DE
ESTADÍSTICA E
INFORMÁTICA

- © Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA
Av. Guardia Civil 1231, Urb. Córpac, San Isidro, Lima, Perú
Teléfono: [51-1] 226-1026, fax: 226-0875
Correo electrónico: unfpaperu@unfpa.org.pe
Web: www.unfpa.org.pe

- © Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI
Av. Gral. Garzón 654-658, Jesús María, Lima, Perú
Teléfono: [51-1] 203-2640, fax: 433-3159
Correo electrónico: infoinei@inei.gob.pe
Web: www.inei.gob.pe

- © Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES
Antero Aspíllaga 584, El Olivar, Lima 27, Perú
Telefax: [51-1] 421-2278
Web: www.cies.org.pe

Primera edición: Lima, junio del 2009

Revisión de contenido: Walter Mendoza, UNFPA

Redacción: Rosana Vargas

Edición y corrección de estilo: Luis Andrade Ciudad

Arte de carátula: Julissa Soriano.

Diagramación e impresión: Ediciones Nova Print S.A.C.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2009-07777

ISBN 978-9972-804-89-2

El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) es una agencia de cooperación internacional para el desarrollo que promueve el derecho de cada mujer, hombre y niño a disfrutar de una vida sana, con igualdad de oportunidades para todos. El UNFPA apoya a los países en la utilización de datos sociodemográficos para la formulación de políticas y programas de reducción de la pobreza, y para asegurar que todo embarazo sea deseado, todos los partos sean seguros, todos los jóvenes estén libres del VIH-sida y todas las niñas y mujeres sean tratadas con dignidad y respeto.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), de conformidad con su Ley de Organización y Funciones, Decreto Legislativo N.º 604, es el organismo central y rector del Sistema Nacional de Estadística, responsable de normar, planear, dirigir, coordinar, supervisar y difundir las actividades estadísticas oficiales del país.

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por 42 instituciones de investigación o docencia y cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y otras fuentes de cooperación.

CIES, INEI y UNFPA no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los participantes en las reuniones que dieron lugar al presente libro.



CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
ANÁLISIS DEL EMPLEO Y LA PROTECCIÓN SOCIAL	9
1. DINÁMICA LABORAL E INDICADORES DE EMPLEO	9
1.1 Distribución de la PET de 14 años y más en el 2007	12
1.2 Nivel educativo de la fuerza laboral	13
1.3 El desempleo en el 2007	15
2. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR ACTIVIDAD ECONÓMICA	15
2.1 El empleo por categoría ocupacional	16
2.2 El empleo sectorial por categoría ocupacional	17
2.3 Categoría ocupacional por género y actividad económica	18
3. EMPLEO Y SEGURO DE SALUD	18
4. EMPLEO REGIONAL	20
ANÁLISIS DE GÉNERO	23
1. EL CENSO COMO FUENTE DE DATOS	23
2. ENVEJECIMIENTO	24
3. ESTADO CONYUGAL Y JEFATURA DEL HOGAR	25
4. MIGRACIÓN	29
5. NIVEL EDUCATIVO	30
6. ACTIVIDAD ECONÓMICA	33
7. CONCLUSIONES	35
ANÁLISIS DE LA DISPERSIÓN POBLACIONAL	37
1. POBLACIÓN	37
2. EDUCACIÓN	45
3. VIVIENDA	49
4. SALUD	51
5. EMPLEO	53



PRESENTACIÓN

El censo es mucho más que una gran operación para recoger información de la población de un país. Su valor no se limita solo a esa movilización de esfuerzos y voluntades, ni siquiera a la publicación de sus resultados. El valor y trascendencia de un censo alcanzan sus mayores niveles una vez que la sociedad y el Estado hacen suyos dichos resultados, cuando los conocen y analizan sus implicancias para el presente y el futuro del país, cuando los usan en la investigación y para apoyar la gestión pública y privada, estableciendo así las bases para su asimilación institucional.

Así lo hemos entendido en nuestras instituciones y, por eso, en los últimos meses, hemos promovido espacios de debate y discusión entre especialistas, funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil en torno a temas que consideramos relevantes sobre las políticas públicas. Aunque no se cubren todos los temas que necesitarían ser debatidos, a lo largo de estas sesiones, hemos abordado asuntos que van desde el análisis de capítulos de los resultados del censo del 2007, hasta estudios originales, que exploran nuevas posibilidades de interpretación de la información censal. Las tres relatorías que integran este volumen dan cuenta de las primeras sesiones realizadas el año 2008, en un esfuerzo por dejar un registro documentado de la reflexión y discusión suscitadas.

Cada una de estas sesiones se desarrolló a partir de una presentación encargada a especialistas en cada tema de debate, a la que siguieron los comentarios de otros expertos, luego de lo cual se dio paso a la participación de los asistentes. Así, en la primera relatoría de estas sesiones, dedicada al *Análisis del empleo y de la protección social*,¹ entre otros hallazgos de interés, se ha evidenciado la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral, a partir de su mayor tasa de enrolamiento, aunque dicha participación aún sea menor que la de los hombres. Las implicancias para la protección social y familiar resultan de interés para la promoción de los derechos laborales y reproductivos, entre otros temas.

En la segunda relatoría se presentan los hallazgos, comentarios y discusión sobre aspectos poco abordados en el análisis de la información censal. El *Análisis de género*,² a partir de una lectura transversal de los resultados censales en sus secciones más relevantes, es un ejercicio poco común para el estudio de datos cuantitativos. Sin embargo, este ejercicio reveló situaciones más complejas que derivan de una lectura más rigurosa y fina de la información disponible; por ejemplo, las características de la vivienda según el sexo del jefe de familia o las persistentes desigualdades entre mujeres urbanas y rurales. De ello se deriva la necesidad de generar nuevas estadísticas e indicadores sensibles al género, tal como ya se viene haciendo en otros países de la región.

1 Esta sesión tuvo lugar en el local del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) el 17 de setiembre del 2008, y la presentación estuvo a cargo de Juan Nunura, asesor del INEI en estadísticas de empleo y protección social. Los comentarios fueron hechos por Tatiana Velasco, directora del Programa de Estadísticas y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; Francisco Verdura, especialista en Políticas de Empleo de la Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos; y Fabio Durand, especialista en seguridad social de la misma institución.

2 Esta sesión se desarrolló en el local del UNFPA el 2 de octubre del 2008, y la presentación estuvo a cargo de Patricia Mostajo, directora de Iniciativa de Políticas en Salud-Perú, proyecto auspiciado por USAID. Los comentarios fueron hechos por Cecilia Blondet, ex ministra de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH, hoy Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano, MIMDES); Jennie Dador, Directora Ejecutiva del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual del MIMDES; y Jeanine Anderson, docente e investigadora del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

La tercera relatoría da cuenta de la sesión dedicada al análisis de la *Dispersión poblacional*,³ a partir de la distribución territorial y del tamaño de los centros poblados en nuestro país. Los hallazgos presentados y discutidos en esta sesión serán de gran importancia para el diseño y formulación de programas y planes para llevar los servicios sociales a estas poblaciones dispersas, más pobres y menos accesibles desde el punto de vista geográfico.

Finalmente, queremos agradecer a las y los especialistas que presentaron los análisis iniciales, así como a los participantes, que, con sus contribuciones, han permitido avanzar en un esfuerzo por hacer de los resultados del censo del 2007 una fuente de valor para informar las políticas y fortalecer los procesos institucionales de toma de decisiones.

Renán Quispe, Jefe del Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI

Esteban Caballero, Representante del Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA

Javier Portocarrero, Director Ejecutivo del Consorcio de Investigación Económica y Social – CIES

3 Esta sesión tuvo lugar en el local del UNFPA el 10 de octubre del 2008, y la presentación estuvo a cargo del jefe del INEI, Renán Quispe. Los comentaristas fueron Jorge Gobitz, asesor de la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (ST-CIAS) de la Presidencia del Consejo de Ministros; Carlos Amat y León, Decano de la Facultad de Economía de la Universidad del Pacífico; y Raúl Molina, especialista en temas de regionalización de la consultora Governa.

ANÁLISIS DEL EMPLEO Y LA PROTECCIÓN SOCIAL

El tema del empleo y la protección social fue abordado en el primero de los tres conversatorios mencionados en la presentación de este documento. La exposición central, titulada «Análisis del empleo y la protección social según el censo de población 2007»,¹ estuvo a cargo de Juan Nunura, asesor del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), y los comentarios corrieron a cargo de tres especialistas en el tema: Tatiana Velasco, coordinadora del Programa de Estadísticas y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE); Francisco Verdera, especialista en políticas de empleo de la Organización Internacional de Trabajo (OIT); y Fabio Durán, especialista en seguridad social de la OIT.

La relatoría ha sido estructurada respetando la secuencia y los contenidos de la exposición central, incluyendo en cada acápite los aportes de los comentaristas y asistentes. Consta, así, de cuatro secciones: a) dinámica laboral e indicadores de empleo, b) evolución del empleo por actividad económica, c) empleo y seguro de salud, y d) empleo regional.

1. DINÁMICA LABORAL E INDICADORES DE EMPLEO

Para el 21 de octubre del 2007, día del censo, la fuerza laboral del país, medida por la población económicamente activa (PEA) de 14 años y más, ascendía a 10,6 millones de trabajadores,² lo que significa una tasa de crecimiento anual de 2,8%, superior al crecimiento de la población en edad de trabajar, que es de 2,2% anual (cuadro 1).

En la presentación del INEI, resaltan dos fenómenos importantes a partir del análisis del censo del 2007: un mayor dinamismo en el crecimiento de la oferta laboral

femenina con relación a la masculina (4,3% versus 2,4%, respectivamente) y un mayor crecimiento de la oferta laboral urbana respecto de la rural (3,4% versus 0,8%, respectivamente). Estos datos, al parecer, evidencian una creciente participación de la mujer en la actividad económica, así como una expansión de la economía urbana, que continúa atrayendo a más fuerza laboral.

Cuadro 1 PERÚ: DINÁMICA LABORAL 1993-2007
TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR (PET), PEA, EMPLEO, DESEMPLEO Y POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE INACTIVA (PEI) DE 14 AÑOS Y MÁS

Área de residencia-sexo	Tasa de crecimiento promedio anual (%)				
	PET	PEA	PEA ocupada	PEA desempleada	PEI
Total	2,2	2,8	3,0	(0,5)	1,6
Hombres	2,2	2,2	2,4	(0,7)	2,2
Mujeres	2,2	4,1	4,3	(0,1)	1,3
Urbana	2,7	3,4	3,7	(1,0)	1,8
Rural	0,7	0,8	0,7	2,4	0,7

Fuente: INEI, Censos Nacionales de Población y Vivienda, 1993 y 2007.

El crecimiento de la *PEA ocupada* —es decir, del número de personas que tienen empleo— es ligeramente más alto (3%) que el del conjunto de la oferta laboral (2,8%), tanto en hombres como en mujeres; estas últimas mantienen una mayor tasa relativa de inserción en el empleo que los hombres. Asimismo, el empleo urbano creció más que el rural, que parece estar estancado. Como la población desempleada disminuye durante el período intercensal, excepto en el área rural, ese mayor crecimiento del empleo puede derivarse, en parte, de los efectos del crecimiento económico sucesivo de los últimos cinco años.

1. Censo Nacional 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

2. Este volumen poblacional es superior en 3,5 millones al registrado en el censo de 1993.

El censo también registra que 53,4% del incremento absoluto del empleo en el período intercensal, de 3,5 millones de personas ocupadas, fue cubierto por hombres, y 46,6%, por mujeres. Por área de residencia, 94,3% se ha generado en el área urbana y solo 5,7% en el área rural.

El mayor crecimiento de la PEA respecto a la PET se traduce en un aumento de la tasa de participación de la población en la actividad económica de 49,8% en 1993 a 54,1% en el 2007. Este crecimiento se produce sobre todo entre la población femenina y la población urbana, cuyas respectivas tasas de participación aumentaron en 8,7 y 5,5 puntos porcentuales durante el período de estudio (cuadro 2). Este incremento podría reflejar que, actualmente, las mujeres —sobre todo las de las áreas urbanas— tienen mayores oportunidades de trabajo que en el pasado, así como una mayor necesidad de obtener ingresos para financiar el presupuesto familiar, aunque también podría derivarse de problemas metodológicos para el cálculo de estos indicadores, como veremos más adelante.

Cuadro 2

TASA DE ACTIVIDAD, TASA DE DESEMPLEO Y RATIO EMPLEO-Población EN EL PERÍODO INTERCENSAL 1993-2007 (%)

Área de residencia-sexo	Tasa de actividad		Tasa de desempleo		Ratio empleo-población	
	1993	2007	1993	2007	1993	2007
Total	49,8	54,1	7,1	4,5	46,2	51,7
Hombres	71,2	71,2	7,0	4,6	66,3	67,9
Mujeres	29,0	37,7	7,5	4,2	26,9	36,1
Urbana	49,9	55,4	8,5	4,5	45,6	52,9
Rural	49,4	49,8	3,3	4,2	47,8	47,7

Fuente: INEI, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1993 y 2007.

De manera consistente con lo anterior, durante el período intercensal la tasa de *desempleo* se redujo de 7,1% a 4,5%, excepto en el área rural, donde se elevó de 3,3% a 4,2%.

Los datos del censo revelan una evolución positiva del ratio empleo-población, excepto en el área rural. Este

dato muestra, por un lado, que una mayor proporción de la población en edad de trabajar está empleada; y, por otro lado, también da cuenta de un probable aumento de la capacidad de la economía para generar empleo. El ratio confirma las tendencias señaladas acerca de la participación femenina en el área urbana: durante el período intercensal, el ratio empleo-población en las mujeres aumentó 9,2 puntos porcentuales, comparado con 1,6 puntos en el caso de los hombres. En el área urbana, el aumento fue de 7,2 puntos porcentuales.

Cabe señalar que, a pesar del mayor dinamismo que muestra el trabajo femenino, la tasa de participación de la mujer, de 37,7%, aún es relativamente baja.³ Este dato podría estar indicando que existe un gran potencial de fuerza laboral femenina que todavía no ha sido utilizado, aunque también podría relacionarse con la subestimación de la PEA del censo 2007 respecto a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2007.

En efecto, la discrepancia en las cifras sobre la PEA según estos dos instrumentos fue un aspecto central del debate en el tema de empleo y protección social. Esta subestimación sería del orden de 29,4%, dado que el Censo de Población 2007 registra una PEA de 10.637.880 trabajadores, inferior en 4.440.297 personas respecto a la PEA estimada por la ENAH 2007.⁴

Al respecto, Tatiana Velasco, coordinadora del Programa de Estadísticas y Estudios Laborales del MTPE, señala que los censos tienden a subestimar la PEA, generalmente en las categorías de empleo asociadas a la informalidad, el empleo precario y los trabajos eventuales,⁵ y que los estudios comparativos sobre censos y encuestas de hogares en América Latina muestran que la mayor subestimación ocurre respecto a las mujeres, los jóvenes y las áreas rurales. En los casos del censo y la ENAH 2007, resalta que la diferencia más grande en términos absolutos se ubica en el área rural, mientras que la ENAH, en el ámbito de Lima, se ajusta más al censo que el resto urbano. La preocupación del MTPE por las diferencias en la estimación de la PEA se extiende a otros instrumentos, y pone de relieve la necesidad de brindar a la población información confiable.⁶

3. Como se verá más adelante, la subestimación de la tasa de participación que tiende a ocurrir en los censos puede haber contribuido a la baja tasa de participación femenina.
4. Este dato proviene del documento inédito «PEA censada 2007 y PEA estimada por la ENAH» y fue proporcionado por el especialista Juan Nunura luego de realizado el conversatorio.
5. Cita, a manera de ejemplo, la discrepancia entre las cifras relativas a la categoría «trabajador familiar no remunerado»: 6% en el censo 2007 y 18% en la ENAH 2007.
6. Al comparar la PEA estimada en las distintas bases de datos disponibles para el 2007 —censo, encuesta de hogares del MTPE, Encuesta Permanente de Empleo (EPE) 2007 y ENAH— para el caso de Lima Metropolitana, se evidencia una diferencia entre el censo y las demás fuentes de 8%, 16% y 24%, respectivamente.

En la misma línea, Francisco Verdera, especialista en políticas de empleo de la OIT, subraya que los censos de población tienden a subestimar la PEA, mientras que las encuestas de hogares tienden a sobreestimarla. Esta situación ha sido objeto de intenso debate desde el censo de 1972 hasta la actualidad. La literatura insiste en las dificultades de subestimación de la PEA y el efecto de los cambios en las definiciones y la metodología de captación de la información, hecho que debe ser tomado en cuenta para lograr cifras más aproximadas y razonables de la PEA, así como de los indicadores que se derivan de esta variable fundamental,⁷ como el ratio empleo-población, que es de 78,7% en la ENAHO y de 51,7% en el censo 2007.

Según Nunura, el INEI es consciente de la subestimación existente y, censo a censo, realiza un análisis comparativo para identificar posibles errores. Renán Quispe, jefe del INEI, indica que el censo considera la PEA debido a que el estudio del perfil sociodemográfico de un distrito requiere que se incluya la dimensión económica. La identificación del capital humano, incluido el nivel de calificación de la fuerza laboral, es fundamental para el diseño de políticas de inversión en un país.

Para Nunura, el análisis de los segmentos de la PEA en los que se origina la subestimación muestra que se trata de un problema de origen rural, referido principalmente a la fuerza de trabajo femenina y a las ocupaciones de baja calificación; gran parte de lo que el censo llama «la población inactiva» tiende a concentrarse en las personas que están al cuidado del hogar, segmento que daría cuenta de las diferencias de estimación.

Así, la subestimación de la PEA femenina, en términos globales, sería de 45,1%, cifra que se eleva significativamente en el área rural (79% versus 27,4% en el área urbana). En el caso de la fuerza laboral masculina, la subestimación global es de 16,4%, siendo esta muy superior en el área rural respecto al área urbana (43,9% versus 1,4%). De esta manera, el grupo laboral en el que más se aproximan el censo y la encuesta, tanto en magnitud como en composición, es la fuerza laboral masculina urbana. En la misma línea, Verdera subraya la diferencia entre la tasa de actividad femenina en el

ámbito nacional según la ENAHO 2007 y el censo 2007 (60% versus 37,7%), la que es significativamente menor en el caso de la PEA masculina (80% versus 71%, respectivamente).

Carlos Amat y León, del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, señala que ambos instrumentos tienen una naturaleza diferente: el censo es una fuente esencial de información sobre el universo de población y vivienda, desagregada por dimensión territorial hasta el ámbito de centro poblado; en contraste, las encuestas permiten un análisis del mercado laboral, captando la diversidad de fuentes de ingresos y la extraordinaria heterogeneidad del sistema productivo peruano, incluido el gran despliegue de trabajo de las mujeres del área rural.

¿Cuáles son las posibles fuentes de la discrepancia en el cálculo de la PEA en el censo del 2007 y la ENAHO 2007? Nunura, Verdera, Velasco y Delma del Valle, ex funcionaria del MTPE, destacan particularmente las siguientes:

- *Respecto al instrumento.* El grado de profundización sobre la situación laboral de las personas difiere en ambos instrumentos: el censo contiene un módulo resumido y no aplica variables de control para verificar la consistencia de la información, como sí ocurre con la ENAHO;⁸ la encuesta diferencia entre área urbana y rural, lo que no ocurre en el censo;⁹ las variables incluidas en la encuesta para recoger la situación de la PEA permiten obtener una información «más rica», pero no necesariamente más pura, debido a que siempre habrá defectos en la calidad según como estén fraseadas las variables.
- *Respecto al procedimiento de recolección de la información.* Existen deficiencias en la preparación y el entrenamiento del empadronador o encuestador, tanto en la zona rural como en la urbana: en el censo del 2007, la aplicación de la encuesta estuvo a cargo de estudiantes de secundaria y no de personas con formación universitaria, como en el censo de 1993; a esto se añade la dificultad de que, en una sola jornada, se pueda recoger información sobre un tema tan complejo como el empleo.

7. Verdera señala que las cifras de empleo en el portal electrónico del MTPE, basadas en las encuestas del INEI para el año 2006, estiman una PEA de más de 15 millones para el ámbito nacional. Esta cifra es inaceptable, porque daría como resultado tasas de actividad excesivamente altas (80%), no comparables con la estructura de países con un mercado de trabajo similar al del Perú. En su opinión, las diferencias entre ambos instrumentos para el año 2007 eran previsibles y revelan una falta de precaución sobre los resultados.

8. El censo incluye 7 preguntas directas, mientras que la ENAHO aplica 37 preguntas, sin incluir las referentes al trabajo anterior ni las relacionadas con los ingresos en la ocupación principal y secundaria.

9. Por ejemplo, «busca trabajo» es una problemática del área urbana. En el mismo sentido, la categoría «ama de casa» no se aplica en el área rural, porque las mujeres de bajos ingresos se involucran en actividades productivas.

- *Respecto a la información proporcionada por la persona entrevistada.* Por ejemplo, la subdeclaración de su condición real de trabajo, particularmente en el caso de la mano de obra femenina rural, debido a la invisibilización de su aporte a la agricultura, que es considerado «una ayuda». Un problema adicional es que para obtener esta información no se incluyen preguntas filtro.
- *Respecto al procesamiento de la información.* Errores de digitación, consistencia y procesamiento de la información.

En este contexto, Francisco Verdera plantea una serie de medidas para lograr una estimación aceptable de la PEA:

- Aplicar una encuesta de hogares posterior al censo, para llamar la atención sobre lo acertado de la estimación, como se hizo en el censo de 1972.
- Estudiar zonas particulares —por ejemplo, áreas rurales— en las que se ha encontrado una baja tasa de actividad de mujeres, para verificar si el censo ha estimado correctamente dicha tasa.
- Comparar los resultados con los de países con realidades similares, a fin de calcular la magnitud de la brecha; para ello, habría que desagregar la infor-

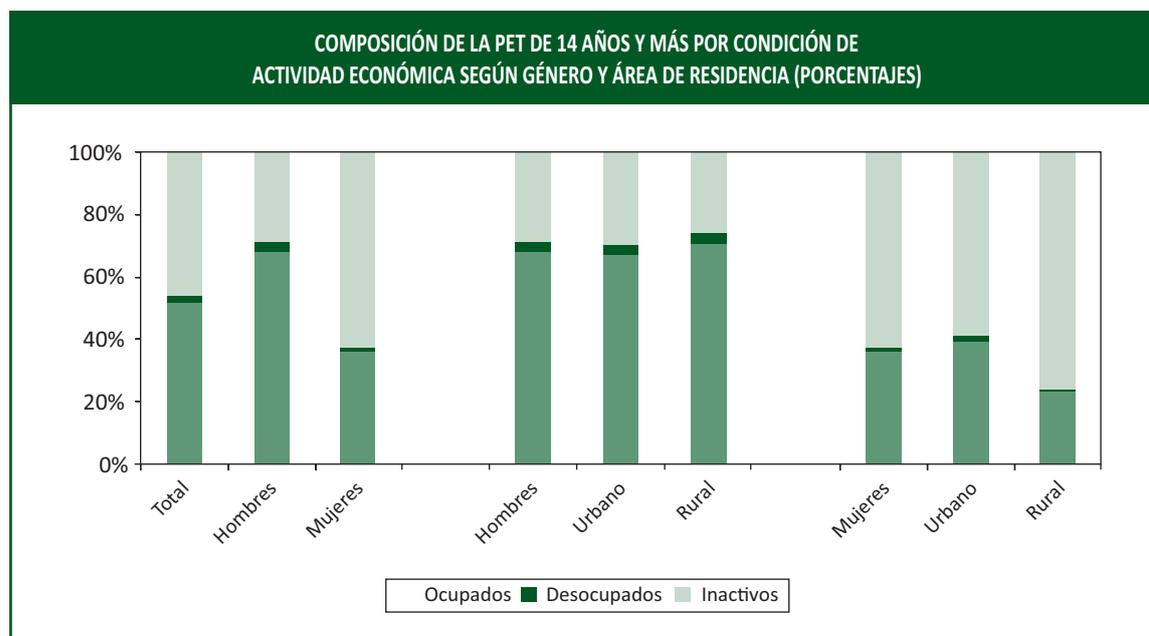
mación por regiones, grupos de edad y sexo, con el fin de identificar dónde se concentra la mayor subestimación.

1.1 Distribución de la PET de 14 años y más en el 2007

Respecto a la distribución de la PET de 14 años y más en el año 2007, Nunura reveló en su exposición que solo la mitad (51,7%) de la población peruana que podría estar trabajando estuvo empleada, cifra que se ubica por debajo tanto del promedio mundial (61,5%) como del promedio de América Latina y el Caribe (59,9%) para el año 2006.¹⁰ El gráfico 1 muestra tres elementos básicos: la proporción de hombres empleados es mayor que la de mujeres; la proporción de hombres rurales empleados es ligeramente superior que la de los hombres urbanos; y la población femenina urbana ocupada es más grande que la población femenina rural.

Con respecto a la tasa de participación por grupos de edad y sexo (gráfico 2), la PET fue mucho menor entre los jóvenes (14 a 29 años) que entre los adultos (30 a 64 años): 37,9% y 66%, respectivamente. Ello se explica, en parte, por la finalización del ciclo escolar y la continuidad de los estudios en el nivel terciario. Luego del

Gráfico 1



10. Es necesario señalar, sin embargo, que este indicador no es estrictamente comparable con el ratio empleo-población publicado por la OIT, que considera a la población de 15 y más años como «población en edad de trabajar». Estas cifras fueron tomadas de la página web de la OIT (2007), KILM 2. «Relación empleo-población», Recuadro 2b. «Estimaciones mundiales y regionales de relaciones empleo-población».

Gráfico 2

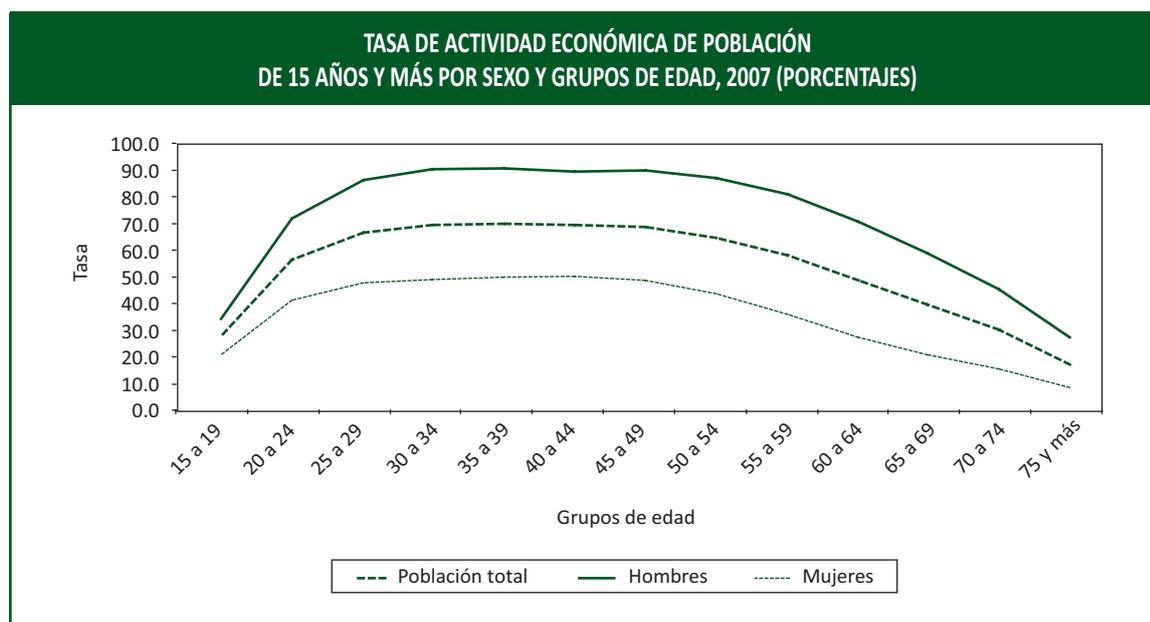
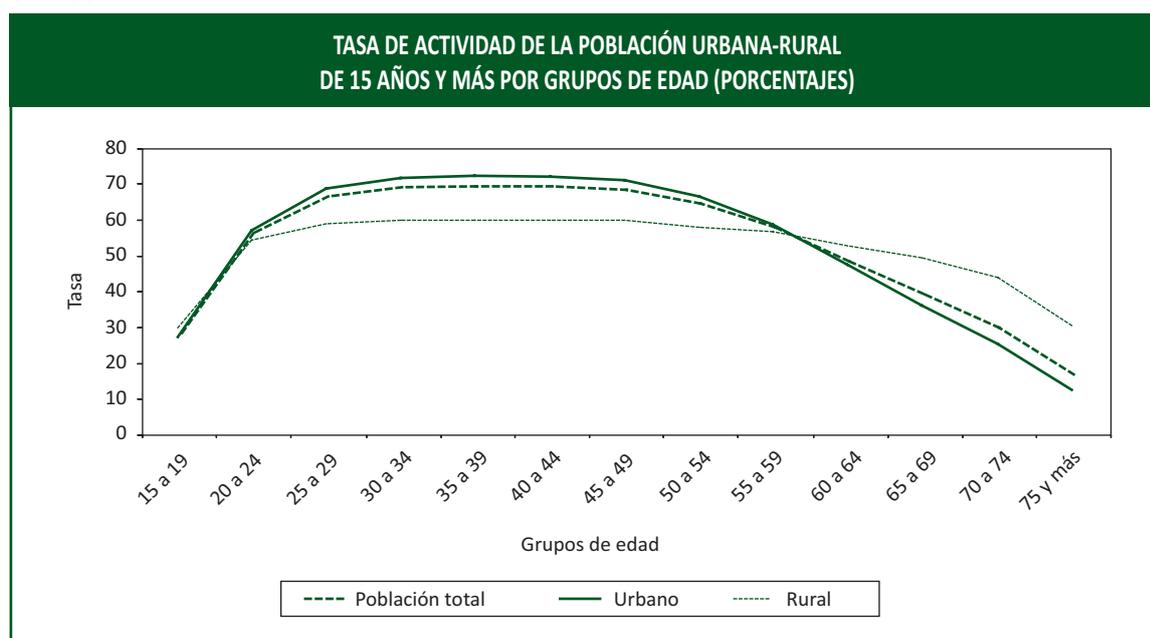


Gráfico 3



ingreso de los y las jóvenes al mercado laboral, la tasa de participación crece en la fase adulta hasta alcanzar un máximo en el ciclo productivo de la fuerza laboral. Para la población de 15 años y más del 2007, esa tasa máxima fue de 90,5% para los hombres de 35 a 39 años, y de 49,8% para las mujeres de 40 a 44 años, luego de lo cual la tasa de participación disminuye progresivamente. Nótese que la tasa de participación de la mujer es inferior que la del hombre en todos los grupos etarios.

Al analizar la tasa de actividad por ámbito geográfico (gráfico 3), encontramos que esta es mayor en la pobla-

ción urbana (56,7%) que en la rural (51,3%), aunque el trabajador urbano se retira antes del mercado laboral; la tasa de actividad urbana corta a la rural en el grupo etario de 60 a 64 años, mostrando que después de los 59 años, la primera cae más rápidamente que la segunda.

1.2 Nivel educativo de la fuerza laboral

El especialista Juan Nunura señaló que en el período intercensal, la PET de 14 años y más ha mejorado su nivel educativo formal: la proporción de personas con

educación primaria, inicial o sin nivel se redujo de 44% a 31%, mientras que la de las personas con educación superior técnica y universitaria se elevó de 20% a 30%. Asimismo, la proporción de personas con educación secundaria pasó de 36% a 39% (cuadro 3). El especialista resalta cómo este incremento en el nivel educativo de las personas en edad de trabajar las dota de una mayor capacidad para insertarse en el mercado laboral y obtener mejores condiciones. En ese sentido, es de esperar que, a medida que aumente el conocimiento y mejoren las habilidades y destrezas de las personas, se incrementen también sus probabilidades para acceder a un empleo y obtener mayores ingresos.

Cuadro 3

PERÚ: POBLACIÓN CENSADA EN EDAD DE TRABAJAR SEGÚN NIVEL DE EDUCACIÓN ALCANZADO, 1993 Y 2007 (POBLACIÓN DE 14 Y MÁS AÑOS DE EDAD)

Nivel de educación alcanzado	Censo 1993*		Censo 2007	
	Absoluta	%	Absoluta	%
Total	14.165.489	100,0	19.646.652	100,0
Sin nivel	1.696.943	12,0	1.420.026	7,2
Inicial	40.682	0,3	22.470	0,1
Primaria	4.482.888	31,6	4.555.197	23,2
Secundaria	5.151.637	36,4	7.726.285	39,3
Superior no universitaria	1.317.452	9,3	2.872.061	14,6
Superior universitaria	1.475.887	10,4	3.050.613	15,5

* Excluye a las personas que no especificaron nivel de educación.

En efecto, el censo registra que para las personas de 15 años y más, a mayor nivel educativo, mayor capacidad para obtener un empleo, salvo para quienes tienen educación universitaria incompleta, de acuerdo con el ratio empleo-población (gráfico 4). Existe también una correlación positiva entre educación y tasa de actividad, de manera que el aumento en la tasa de actividad y ratio empleo-población de las mujeres podría explicarse por una mejora sustantiva en su nivel educativo, como se registra en el cuadro 4, sobre la composición de la PEA por sexo y nivel educativo.

Cuadro 4

PEA DE 14 AÑOS Y MÁS SEGÚN NIVEL EDUCATIVO Y SEXO, 1993 Y 2007

Nivel educativo	Censo 1993		Censo 2007	
	Absoluta	%	Absoluta	%
Total	7.061.119	100	10.637.880	100
Hasta primaria	2.894.999	41	2.784.091	26
Secundaria	2.424.083	34	3.954.396	37
Superior	1.742.037	25	3.899.393	37
Hombre	4.965.235	100	6.877.166	100
Hasta primaria	2.084.684	42	1.816.205	26
Secundaria	1.821.577	37	2.769.413	40
Superior	1.058.974	21	2.291.548	33
Mujer	2.095.884	100	3.760.714	100
Hasta primaria	810.315	39	967.886	26
Secundaria	602.506	29	1.184.983	32
Superior	683.063	33	1.607.845	43

Fuente: INEI, Censos Nacionales de Población 1993 y 2007.

Gráfico 4

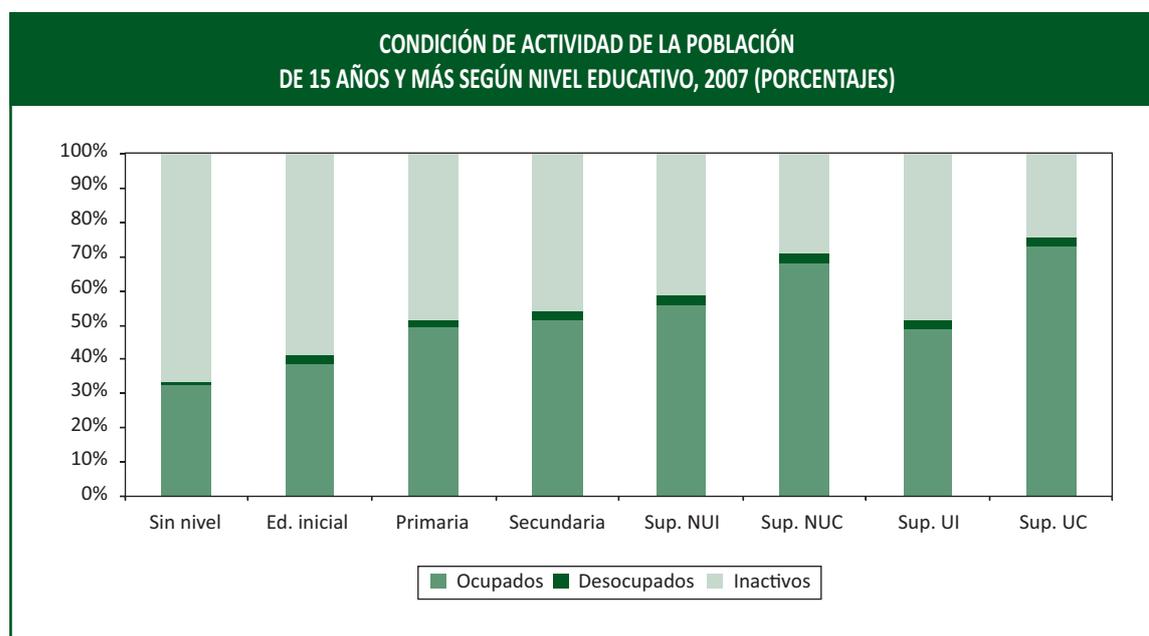
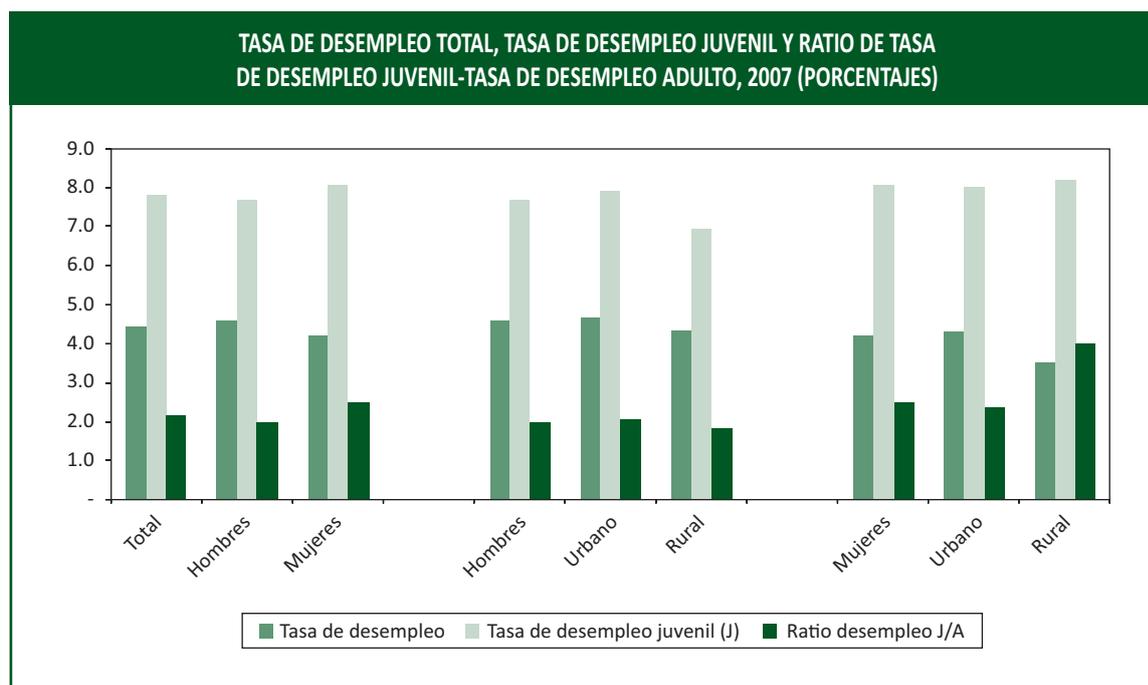


Gráfico 5



Sin embargo, Francisco Verdura señala que la subestimación de la PEA femenina ya mencionada —mujeres con bajo nivel educativo e inserción en actividades que no son consideradas económicamente activas— determina que el nivel de educación de este segmento poblacional parece más alto de lo que en realidad es (43% versus 33% en el caso de los hombres).

1.3 El desempleo en el 2007

Finalmente, Juan Nunura mostró que, según los datos del censo del 2007, el desempleo fue relativamente bajo: 4,5%, en promedio para hombres y mujeres (4,6% versus 4,2%, respectivamente). Sin embargo, la tasa de desempleo de los jóvenes fue el doble que la de los adultos (7,8% versus 3,8%, respectivamente), y cuatro veces más alta en las mujeres jóvenes del área rural. Aunque una alta tasa de desempleo entre los jóvenes que buscan trabajo se explica principalmente por su falta de experiencia laboral, estos resultados muestran la necesidad de impulsar políticas integradas y focalizadas, que busquen facilitar la transición de los jóvenes al mercado de trabajo.

2. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR ACTIVIDAD ECONÓMICA

En su exposición, Nunura señaló que según el censo 2007, el empleo creció, en términos absolutos, en los

tres sectores de la actividad económica: primario, secundario y terciario; el mayor ritmo de crecimiento se registró en el sector servicios.

En términos productivos, el período intercensal 1981-1993 fue contractivo, pero, a pesar de ello, el empleo creció, principalmente en el sector terciario, lo que, al parecer, se ha traducido en un deterioro de la productividad del trabajo en dicho sector e, incluso, en el sector secundario (cuadros 5 y 6). Durante el período intercensal 1993-2007, la economía se recuperó de manera significativa, principalmente en el sector primario exportador (como minería y agricultura) y en la manufactura y construcción, lo que podría explicar la mayor tasa de crecimiento del empleo —probablemente con una mayor dosis de eficiencia productiva— en este período respecto al período anterior.

Cuadro 5

PERÚ: TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB* SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1981-1993 Y 1993-2007 (PORCENTAJES)

Sector de actividad	1981-1993	1993-2007	1981-2007
Primario	0,77	5,76	3,43
Secundario	(1,05)	5,48	2,41
Terciario	(0,60)	4,74	2,24
Total	(0,52)	5,06	2,44

* A precios constantes de 1994.

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, series anuales de PIB 1950-2007.

Cuadro 6

PERÚ: TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA PEA OCUPADA DE 15 AÑOS Y MÁS SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD, 1981-1993 Y 1993-2007

Sector de actividad	1981-1993	1993-2007	1981-2007
Primario ^a	0,02	1,83	0,99
Secundario ^a	2,33	3,16	2,77
Terciario ^a	3,34	4,78	4,11
Total^a	1,93	3,65	2,85

^a Excluye a las personas que no especificaron su actividad.

Fuente: INEI-Censos Nacionales de 1981, 1993 y 2007.

En contraste, esta recuperación de la productividad al parecer no se produjo en el sector servicios, puesto que el empleo creció —aunque ligeramente— a mayor velocidad que su producto, lo que sugiere que los efectos de la oferta eran más importantes que los de la demanda derivada de trabajo. Cabe señalar que el sector terciario es muy heterogéneo, en la medida en que incluye servicios altamente productivos, incluso vinculados al desarrollo tecnológico de punta, pero su importancia aparece neutralizada en el agregado del sector por la importancia poblacional de los otros servicios menos productivos.

Las diferencias sectoriales de crecimiento laboral se expresan, por un lado, en una tendencia decreciente de participación del sector primario en la fuerza laboral empleada del país (de 41,4% en 1981 a 25,7% en el 2007) y, por otro, en una creciente importancia relativa del sector terciario (de 42,9% a 58,9% en esos mismos años), especialmente del comercio al por menor y los servicios. Aunque el empleo de la manufactura y

la construcción creció en el período intercensal 1993-2007, su peso relativo en el empleo global disminuyó hasta situarse ligeramente por debajo de la participación relativa que registró en 1981.

En suma, no se puede negar que el crecimiento económico reciente haya generado empleo productivo, sobre todo en las actividades agrícolas de exportación, manufactura y construcción. Pero los resultados censales también sugieren que aún sigue siendo alto el empleo de baja productividad, sobre todo en las actividades económicas de fácil entrada, concentradas en el comercio al por menor y los servicios. En términos relativos, el empleo tiende a salir del sector primario y a desplazarse predominantemente hacia el sector terciario. El empleo manufacturero y de la construcción se mantiene casi estable durante el período 1981-2007 (gráfico 6).

2.1 El empleo por categoría ocupacional

Según los datos del censo, durante el período intercensal 1981-2007, el empleo remunerado o asalariado tendió a crecer a mayor ritmo que el trabajo independiente o por cuenta propia; esto especialmente en la categoría «empleado», cuya participación relativa aumentó de 22% en 1981 a 30% en el 2007, mientras que la categoría «obrero» disminuyó de 23,6% a 18,4% en ese mismo período.

Por su parte, el trabajo independiente o por cuenta propia sigue siendo la categoría ocupacional más importante de la fuerza laboral ocupada, a pesar de una inferior participación relativa en el 2007 respecto a 1981: pasó de 44,3% a 36,4% durante el período 1981-1993, mientras que en el período 1993-2007 bordeó 40% (gráfico 7).

Gráfico 6

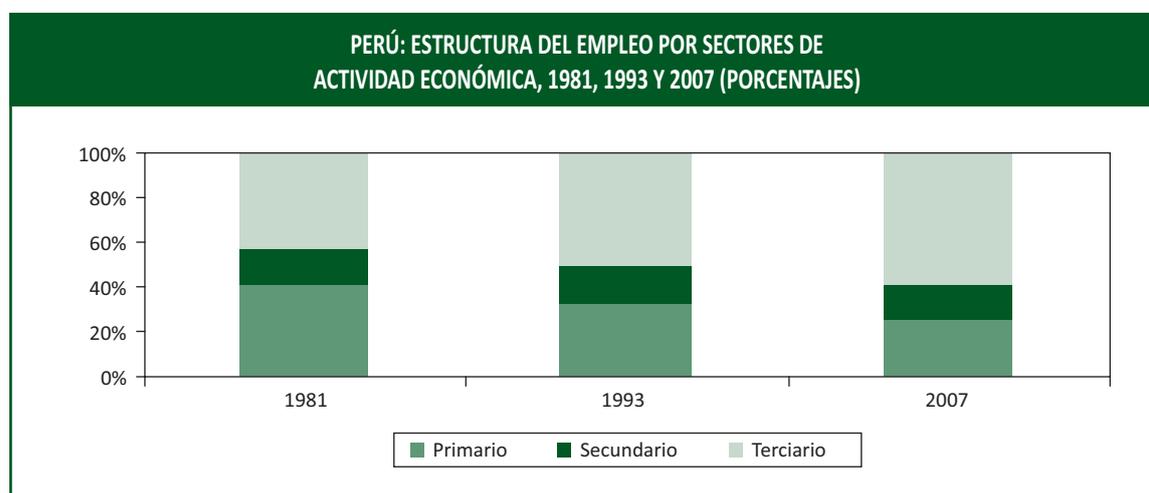
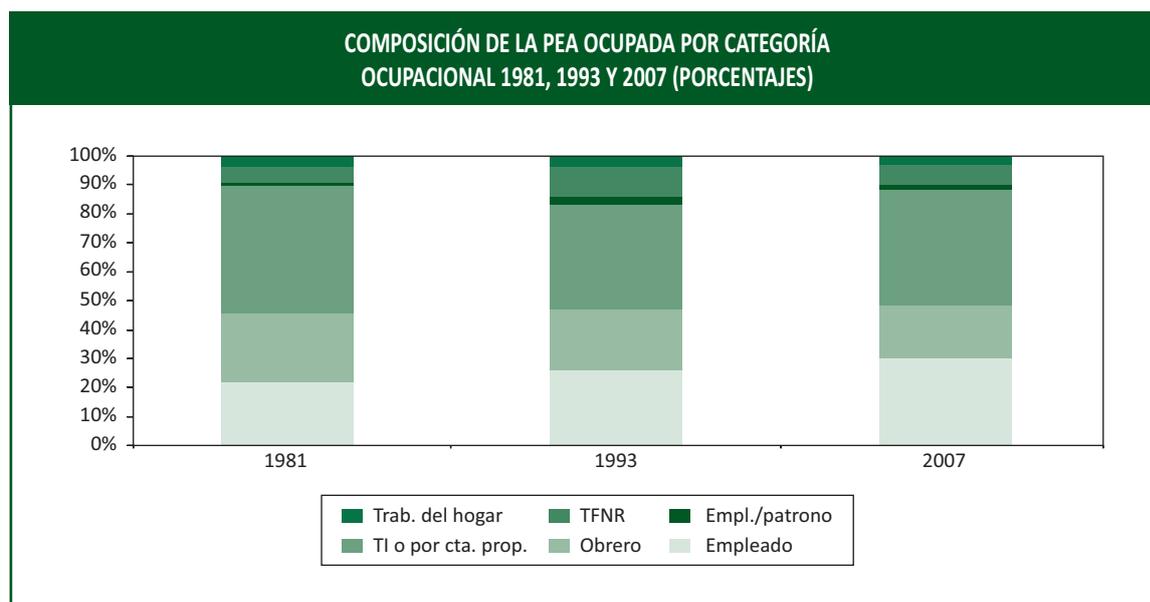


Gráfico 7

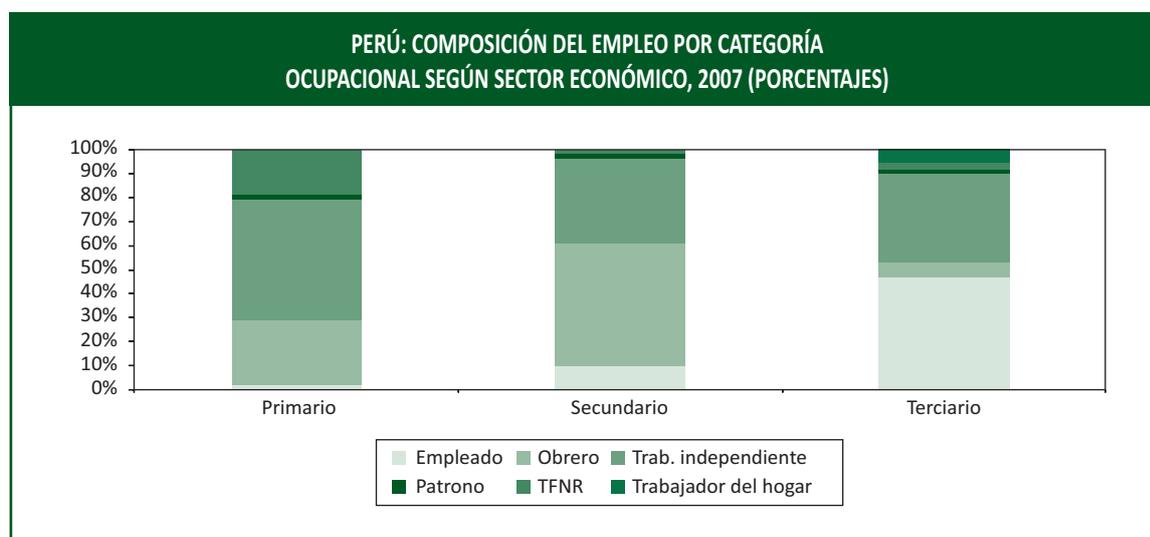


La literatura sobre el tema denomina «empleo vulnerable»¹¹ al trabajo por cuenta propia unido al trabajo familiar no remunerado, expuestos ambos, en alto grado, al riesgo de condiciones inadecuadas —baja productividad y bajo nivel de ingreso, falta de protección social e irregularidad—, especialmente cuando se opera en actividades de subsistencia o baja productividad. Según los resultados del censo, esta categoría decrece durante el período de análisis —de 49,8% de la PEA ocupada total en 1981 a 46,4% en el 2007— y adquiere menor importancia que el trabajo remunerado o asalariado (empleado más obrero).

2.2 El empleo sectorial por categoría ocupacional

Examinando el empleo dentro de cada sector por categoría ocupacional, en el *sector primario*, la mayor parte del trabajo se inserta como «por cuenta propia», seguido de «obrero» (peón) y «trabajador familiar no remunerado». En el *sector secundario*, la participación económica se realiza, mayormente, como «obrero» y, en segundo orden, como «trabajador por cuenta propia». En el *sector terciario*, la forma más importante de inserción laboral es la de «empleado» (46,8%), seguido de «trabajador independiente» (37,2%) (gráfico 8).

Gráfico 8



11. Véase, por ejemplo, Sparreboom, Theodoor. *Evaluar el empleo vulnerable: el papel de los indicadores de situación y sector*. Ginebra: Equipo de Tendencias del Empleo de la OIT, 2007.

Dicho en otras palabras, en el sector primario, básicamente en la agricultura, se desarrolla más el «empleo vulnerable», mientras que en el sector industrial —manufactura y construcción— y en el sector terciario, el empleo remunerado o asalariado. El trabajo por cuenta propia creció en estos dos últimos sectores, principalmente en el terciario, en el que, junto con el trabajo familiar no remunerado, representa casi 40% del empleo de este sector en el 2007.

2.3 Categoría ocupacional por género y actividad económica

Los resultados censales muestran que, dentro del grupo de mujeres, el trabajo remunerado o asalariado también es más importante que el trabajo por cuenta propia y familiar no remunerado; sin embargo, esto podría derivarse, en parte, de la distorsión ya señalada respecto a la PEA femenina. En el caso de las mujeres, 46,2% trabajan como empleadas y obreras, y 43,9%, por su cuenta y en apoyo familiar; para los hombres, estos porcentajes son 49,6% y 47,9%, respectivamente.

La mayor parte de los empleos son independientes y de trabajo familiar en cinco actividades: agricultura, comercio, transportes, servicios de vehículos y motores, y restaurantes y hoteles.¹² En estas cinco actividades están empleados 53,5% del total de ocupados del país.¹³ En estas actividades estaría focalizado el denominado «empleo vulnerable», sobre todo en la agricultura y el comercio al por menor.

La mayor parte de los empleos remunerados o asalariados se generan en 11 actividades económicas, que abarcan 36,6% del empleo en el país.¹⁴ Por el mayor volumen de empleo, destacan las siguientes: manufactura, inmobiliaria, empresas y alquileres, enseñanza y construcción. De los trabajadores restantes, 9,9% están en la administración pública, el servicio doméstico, organismos extraterritoriales y actividades no especificadas.¹⁵

En el marco de las intervenciones de los participantes, Javier Vásquez, del Ministerio de Educación (MINEDU), señaló que tanto la mayor participación de la población en el empleo como el crecimiento en el empleo asalariado —a la par que crece el empleo independiente—

probablemente estén reflejando el comportamiento económico diferenciado respecto al censo de 1993, traduciendo, además, una mayor demanda por parte de las empresas. Destaca también la importancia de cruzar la variable de empleo con otras que recoge el censo, a fin de caracterizar mejor las condiciones de vida de la población.

Por su parte, Jorge Neciosup, de la Universidad Nacional de Trujillo, planteó que, por lo general, las variables económicas, como ocupación y actividad, muestran una alta subestimación en los censos, a diferencia de otras más objetivas como vivienda, en las que las omisiones son relativamente menores (4%-6%). En su opinión, el aspecto más problemático del censo del 2007 es la estructura de las principales variables: las comparaciones por ocupación y ramas muestran una distorsión acentuada respecto al censo anterior. Adicionalmente, el censo 2007 mostraría una mejora en la situación del empleo, expresada en una aparente formalización, situación que contrasta con la que muestran las encuestas, en las cuales la tendencia es, más bien, hacia una mayor informalización. Neciosup agrega que con la potencia operativa con la que se cuenta, es posible llevar la estructura actual hacia una estructura deseada, comparando y ponderando las variables para lograr mayor precisión en los datos.

En el mismo sentido, un punto central para Tatiana Velasco, del MTPE, es la necesidad de revisar el clasificador nacional de ocupaciones, para ofrecer al país información actualizada y eliminar categorías obsoletas. Ello con el fin de facilitar la articulación entre el mercado de trabajo y el mercado formativo, para orientar la oferta de carreras y cursos de capacitación de la mano de obra. Mauro Solís, director de Encuestas Laborales del MTPE, incidió en la necesidad de utilizar la información del censo para alimentar el clasificador de ocupaciones y corregir el desfase existente.

3. EMPLEO Y SEGURO DE SALUD

La exposición de Nunura revela que alrededor de 6,6 millones de trabajadores con empleo carecen de seguro de salud, debido, entre otros factores, al tipo de inserción laboral y a la poca efectividad de la política de seguridad social.

12. En restaurantes y hoteles, el trabajo independiente y familiar participa con 49,2%, pero la mayoría de las mujeres trabaja por su cuenta en esta actividad.

13. Es decir, 5,4 millones de trabajadores con empleo.

14. Es decir, 3,7 millones de ocupados.

15. Es decir, un millón de trabajadores.

Cuadro 7

PERÚ: PEA OCUPADA DE 15 AÑOS Y MÁS POR TIPO DE SEGURO DE SALUD SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL (%)

Tipo de seguro	Empleado	Obrero	Trabajador independiente	Empleador	TFNR	Trabajadora del hogar	Total
Solo SIS	3,5	7,1	8,1	5,4	15,2	7,3	6,9
SIS, EsSalud y otro	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SIS y EsSalud	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
SIS y otro	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
EsSalud y otro	2,2	0,4	0,2	1,6	0,0	0,1	0,8
Solo EsSalud	39,7	19,5	8,9	19,4	4,5	10,3	20,0
Solo otro	13,5	5,6	3,9	9,0	1,9	2,9	7,1
Sin seguro	40,9	67,3	78,9	64,5	78,4	79,4	65,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: INEI, Censo de Población 2007.

Este déficit de seguridad social es particularmente acentuado en los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares no remunerados (TFNR) o «empleo vulnerable»: cerca de 80% de los trabajadores por cuenta propia y TFNR —en conjunto, alrededor de 3,7 millones— carecen de seguro de salud, lo que revela una condición laboral crítica para un segmento importante de trabajadores.

Los trabajadores por cuenta propia que tienen seguro de salud acceden a EsSalud (8,9% del total de trabajadores independientes), al Seguro Integral de Salud (SIS) (8,1%) y a otro tipo de seguro (4,1%). Los TFNR acceden principalmente al SIS (15,2% del total de TFNR) y muy pocos a EsSalud (4,5%) u otro seguro (1,9%) (cuadro 7).¹⁶

La mayor parte de empleadores o patronos (64,5%) no disponen de seguro de salud; es posible que se trate de empleadores en microempresas, sector que también se caracteriza por la ausencia de seguridad social. Los empleadores que acceden al seguro lo hacen más al servicio de EsSalud (19,4% del total de empleadores) y, en menor grado, a otro seguro (9%) y al SIS (5,4%).

Las condiciones de salud de los asalariados también presentan déficit, principalmente en el caso de los obreros: 41% de los empleados y 67% de los obreros carecen de seguro de salud. Dado que la empresa contratante o el empleador es el responsable de este servicio, los resultados censales sugieren que un volumen significativo de trabajadores dependientes —alrededor de 2,5 millones— carecen de contrato de trabajo, tienen contratos especia-

les sin vínculo laboral (como el régimen de los servicios no personales) o su empleador incumple con pagar los beneficios sociales que le corresponden. Ese volumen crece si se agrega a los empleados y obreros que reciben atención del SIS, ya que el trabajador formal es inscrito en EsSalud. Entre los que cuentan con un seguro, los dos servicios más demandados por los empleados son EsSalud (39,7%) y otro seguro (13,5%); y por los obreros, EsSalud (19,5%) y el SIS (7,1%).

En el caso de los trabajadores y trabajadoras del hogar, solo 20,6% tienen seguro de salud: 10,3% en EsSalud, 7,3% en el SIS y 2,9% en otro seguro. El 79,4% restante —es decir, 249.000 trabajadores— no tienen ningún seguro.

Cabe señalar que los servicios del SIS llegan principalmente a los trabajadores independientes y, en segunda instancia, a los obreros, empleados y TFNR, mientras que EsSalud atiende predominantemente al trabajador dependiente inscrito por el empleador, en su mayoría empleados. Los trabajadores que se atienden en el SIS representan 6,9% de la PEA ocupada; los que se atienden en otro seguro, 7,1%, y en EsSalud, 20%.

Respecto a la aparentemente baja cobertura del SIS, es importante anotar que este servicio no es universal, sino que está focalizado en la población de menores, mujeres en edad fértil y adultos mayores pobres y pobres extremos.

Por actividad económica, el déficit más alto de cobertura de seguro de salud se presenta en la agricultura (78%)

16. El «otro seguro» comprende el seguro privado, el de entidades prestadoras de salud, el seguro universitario y el seguro de las fuerzas armadas y policiales.

y el comercio al por menor (75%), seguidos por construcción (73,4%), restaurantes y hoteles (73%), transportes (72,5%) y pesca (70%), entre los más importantes. En el extremo inverso, con alto índice de cobertura de salud, están las actividades de intermediación financiera (81%); enseñanza (74%); administración pública (71,8%); organizaciones extraterritoriales (69,5%); servicios de salud (62,6%); electricidad, gas y agua (66,1%); minería (61,9%) e inmobiliaria (56,5%).

Por tamaño del centro de trabajo, el déficit más alto de seguro de salud se presenta, principalmente, en los centros de trabajo más pequeños, de 1 a 5 trabajadores (77,3%) y de 6 a 10 trabajadores (62,2%), en los que se concentran el trabajo independiente y la microempresa. En contraste, el déficit del servicio se reduce significativamente en los centros laborales de mayor escala: a 40,1% en las unidades de 11 a 50 trabajadores y a 25,1% en las unidades de 51 a más trabajadores.

En suma, los trabajadores más desprotegidos respecto al seguro de salud son los independientes y TFNR, los obreros, los trabajadores domésticos, los que se dedican a la agricultura y al comercio al por menor, y especialmente aquellos cuyo centro de labor es de muy pequeña escala. Esto quiere decir que el trabajo productivo de la mayoría de los peruanos carece de protección o seguridad de salud, lo que implica un alto riesgo para el desarrollo del capital humano, la mejora de la productividad laboral y la reducción de la pobreza.

Los comentarios de Fabio Durán, especialista en seguridad social de la OIT, pusieron de relieve la importancia de generar información que sirva de base para formular políticas en el área de la protección social. Él señaló que la cobertura de servicios de salud es, en general, muy baja, lo que podría estar relacionado con la oferta de trabajo y otras variables, tales como factores culturales. Existe una coincidencia entre la ENAHO 2007 y el censo 2007 respecto a la cobertura contributiva (estimada en 20%) y la cobertura de la PEA asalariada (32%).

A pesar de que es muy importante que esta variable haya sido incluida en el censo, la información es aún limitada y no permite un análisis en profundidad; es necesario desagregar la información por sexo y evaluar cuáles serían los indicadores pertinentes.

En opinión de Durán, el análisis de la protección social y el empleo debe enfocarse en el acceso al ejercicio de los derechos laborales, traducido en el acceso a seguros de salud derivados de la vinculación con el mercado laboral, con el fin de estimar en qué medida el empleo genera protección social, lo que puede considerarse como «trabajo decente».

Delma del Valle, ex funcionaria del MTPE, señaló que existe una gran dificultad para recolectar información sobre cobertura social, como muestran las encuestas de hogares realizadas por el Centro Interamericano de Administración del Trabajo. Recomendó, al respecto, mantener las estadísticas laborales al día, así como mejorar los instrumentos y las metodologías empleadas, a fin de obtener la información necesaria para diseñar políticas laborales y sociales, en un contexto de creciente flexibilización del mercado de trabajo y falta de respeto por los derechos laborales.

Para Dina Li, miembro de la Asociación Peruana de Demografía y Población, los datos del censo muestran no solo un incremento de la participación económicamente activa de las mujeres, sino también una mayor intensidad de dicha participación: no solamente se evidencia una mayor incorporación al mercado laboral en términos de género, sino también de edad, así como una mayor permanencia de las mujeres en la actividad económica.

Estas tendencias están marcadas por la intensidad del crecimiento y, especialmente, por el cambio en la estructura demográfica: el mayor envejecimiento ocurrido en los últimos 20 años tiene una repercusión inmediata en el tamaño y la estructura de la PEA. La razón de dependencia se encuentra en descenso, y una mayor cantidad de la población pasará de ser activa a ser inactiva, hecho que debe tomarse en cuenta con el fin de diseñar políticas de protección social.

4. EMPLEO REGIONAL

Finalmente, al analizar el empleo regional, el especialista del INEI Juan Nunura señaló que la mano de obra tiende a desplazarse hacia los lugares que ofrecen mayores oportunidades de trabajo. Así, Lima Metropolitana sigue siendo el foco de atracción laboral, al concentrar la mayor parte de la producción e inversión del país y, en consecuencia, el mayor porcentaje de la fuerza laboral: 35,4%, cifra superior a 33,5%, que fue la registrada en 1993.

Después de Lima Metropolitana, siete departamentos concentran al menos 4% de la fuerza laboral del país: La Libertad, Piura, Puno, Arequipa, Junín, Cajamarca y Cusco, que, en conjunto, suman 32,6% de la PEA del 2007, porcentaje inferior al 33,8% registrado en 1993.

En los departamentos cuya fuerza laboral ha crecido a una tasa anual de 3,2% o más, superior al promedio nacional de 2,8% —Madre de Dios, Ica, Tacna, Ucayali,

Cuadro 8

ALGUNOS INDICADORES LABORALES POR DEPARTAMENTO, 2007

Región	Crecimiento de la PEA 1993-2007	Tasa de actividad 2007	Tasa de actividad femenina 2007	PEA con bajo nivel educativo en el 2007 (%)	Empleo-población (%) 2007	PEA ocupada sin seguro de salud (%)
Total	2,8	54,1	37,7	26,2	51,7	65,02
Madre de Dios	4,4	65,5	46,4	21,3	63,6	70,28
Ica	3,7	55,6	38,7	14,8	53,2	58,05
Tacna	3,6	62,0	51,5	18,8	58,2	68,93
Ucayali	3,4	55,2	36,8	30,2	53,1	67,91
Moquegua	3,3	59,7	45,1	19,1	54,7	52,72
Callao	3,3	55,7	41,9	9,9	53,3	55,79
Arequipa	3,2	56,1	43,6	17,1	53,1	63,96
Lima	3,2	58,0	45,2	11,4	56,0	59,66
Tumbes	3,1	53,3	31,1	26,6	50,6	60,43
La Libertad	3,0	51,1	31,1	33,1	48,8	65,97
Puno	3,0	54,6	42,8	40,3	50,6	82,48
Ayacucho	2,9	49,4	32,6	42,1	47,2	59,93
Pasco	2,9	50,4	27,9	32,3	47,6	68,32
Loreto	2,9	53,2	35,5	37,6	50,5	64,65
Lambayeque	2,7	49,8	30,8	27,4	47,0	65,18
Junín	2,7	53,9	36,6	29,8	51,7	77,87
San Martín	2,6	57,5	33,4	49,2	56,2	71,83
Piura	2,3	48,2	25,9	36,8	45,2	69,11
Cusco	2,1	54,2	39,5	37,6	52,4	62,09
Huánuco	2,0	49,9	26,5	50,4	47,1	67,28
Áncash	2,0	48,3	28,6	33,3	45,7	71,21
Huancavelica	1,9	47,6	30,0	52,2	44,9	75,89
Cajamarca	1,6	48,4	24,5	57,6	46,3	72,50
Amazonas	1,4	51,9	27,2	56,2	50,3	77,18
Apurímac	1,2	44,1	26,7	43,3	41,9	64,90
Lima Metropolitana	3,2	57,9	45,4	10,1	55,8	58,70
Lima provincias	3,0	56,8	38,9	24,3	54,7	65,99

Fuente: INEI, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1993 y 2007.

Moquegua, Callao, Arequipa y Lima—, la población tiende a alcanzar las mayores tasas de actividad económica respecto a los departamentos de menor crecimiento (cuadro 8).

Según el ratio empleo-población, estos departamentos muestran mayor capacidad para dar empleo a las personas. En todos los casos, tienen un ratio empleo-población que supera el promedio nacional, de 51,7%. En estos departamentos, la población femenina probablemente tiene mayores oportunidades de trabajo, lo que puede estimularla a participar en mayor grado en la actividad económica.

Tomando el índice de trabajadores con bajo nivel educativo en estos departamentos —medido por el grupo que tiene hasta educación primaria—, este se ubica, con excepción de Ucayali, por debajo del promedio nacional. Estos resultados sugieren que no existe un problema serio de calidad de la fuerza laboral.

Fuera de Lima Metropolitana, el déficit de seguridad social es mucho más agudo, incluso en los departamentos con mayor crecimiento de oferta de trabajo. Esto indica que, fuera de Lima Metropolitana, la proporción de personas ocupadas que no cuentan con seguro de salud es, en promedio, más alta.

A manera de conclusión, entre las proyecciones hacia el futuro expresadas en el conversatorio destacan las siguientes:

Renán Quispe, jefe del INEI, manifiesta el interés de su institución por asumir trabajos bilaterales con las demás instituciones. El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) apoyará las proyecciones de la PEA a partir del censo del 2007 y la encuesta especializada de empleo, a fin de que la información sea más rigurosa.

Tanto el INEI como el MTPE expresan la necesidad de unir esfuerzos para mejorar e integrar los estudios sobre población del INEI y sobre mercado laboral del MTPE, así como de iniciar la discusión sobre temas como el clasi-

ficador de ocupaciones, entre otros asuntos relevantes. Ello es especialmente importante debido a que el MTPE utiliza las cifras oficiales del INEI y la ENAHO continua es el único referente de alcance nacional para obtener cifras de empleo.

El MTPE elaborará una serie de empleo que permitirá observar las tendencias más importantes en los últimos años. Además, ha preparado algunas encuestas con inferencia distrital para Lima Metropolitana, que pueden servir como insumos para realizar los ajustes pertinentes. En la misma línea, está aplicando un módulo de encuesta sobre el uso del tiempo, con el fin de medir el trabajo «invisible» de las mujeres en el ámbito nacional; los resultados serán plasmados en un documento elaborado por el INEI, MIMDES y UNFPA.



(2)

ANÁLISIS DE GÉNERO

El segundo de los tres conversatorios mencionados en la presentación de este documento se centró en el análisis y la reflexión sobre los resultados del censo 2007 desde la perspectiva de género. La exposición central, titulada «Censo 2007: una lectura desde el análisis de género», estuvo a cargo de Patricia Mostajo, coordinadora del proyecto Iniciativa de Políticas en Salud, auspiciado por USAID.

Los comentarios a la ponencia fueron realizados por Jeanine Anderson, coordinadora de la maestría en Antropología de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP); Cecilia Blondet, ex ministra de la Mujer y Directora Ejecutiva de Proética; y Jennie Dador, jefa del Programa Nacional de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES).

La relatoría ha sido organizada en función de los ejes propuestos por Patricia Mostajo, que incluyen una breve reflexión sobre el alcance del censo como fuente de datos. Estos ejes son: envejecimiento, estado conyugal, migración, educación y actividad económica; en este último, se introduce la reflexión sobre la «economía del cuidado», propuesta por Jeanine Anderson.¹

1. EL CENSO COMO FUENTE DE DATOS

Con el fin de situar el alcance y la utilidad del censo como instrumento para el análisis de género, Patricia

Mostajo destaca una serie de ventajas y limitaciones de este instrumento. Entre las primeras, se encuentran las siguientes:

- a) Mide las expresiones estructurales de las desigualdades de género, con una cobertura nacional y con resultados comparables en el ámbito internacional, ya que utiliza un instrumento estandarizado. Proporciona series de datos en el tiempo y permite realizar diversos desagregados —geográfico, generacional, cultural—; en la medida en que brinda información de alcance distrital, constituye la única herramienta de la que disponen los gobiernos locales para formular sus políticas.
- b) Proporciona información sobre indicadores de género e indicadores sensibles a este, lo que permite analizar la evolución en las relaciones de género a lo largo del tiempo, con miras a lograr la igualdad de oportunidades y el desarrollo de capacidades, así como de contribuir a la reducción de la pobreza.²

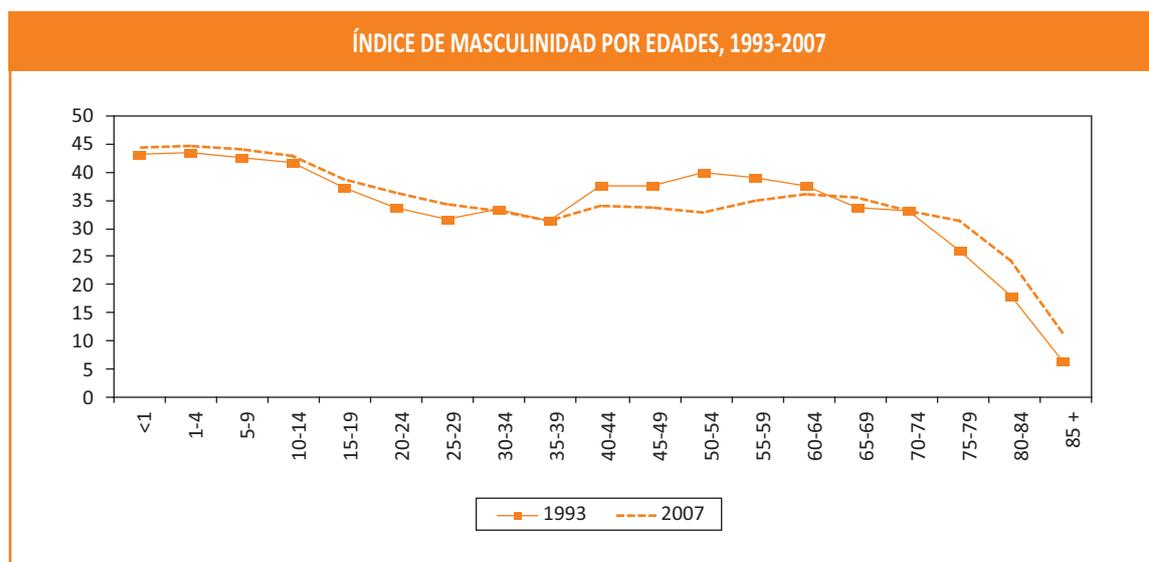
Entre las limitaciones del censo destacan aquellas vinculadas al informante —el hecho de que una sola persona responda a la encuesta puede afectar la calidad del dato—, a la persona que recoge la información y a las preguntas formuladas.

La expositora planteó la necesidad de discutir el tema del análisis de género y la vinculación entre lo cuantitativo y

1. Anderson introduce este concepto en su comentario partiendo de la siguiente pregunta: ¿cómo se organiza en los hogares peruanos el cuidado de sus integrantes, y cuáles son las desigualdades de género que esta organización acarrea? Para ello analiza cuatro dimensiones: los índices de masculinidad, el embarazo adolescente, la discapacidad y las viviendas, su calidad y equipamiento. Sus reflexiones han sido incluidas en los diferentes acápite de la relatoría.

2. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha recomendado incluir indicadores de género en las metas planteadas en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio —referentes a pobreza, la desigualdad en la educación, etcétera—, y no exclusivamente en la Meta 3. La CEPAL propone 30 indicadores que pueden obtenerse utilizando el censo de 1993 y la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) del 2005, y que podrían ser actualizados con el censo del 2007. Recomienda incluir la perspectiva de género desde la preparación misma del proceso censal, incluyendo la capacitación de quienes aplican la encuesta —por ejemplo, con respecto al término *jefatura de hogar*—. Por su parte, el Banco Mundial desarrolla indicadores adicionales relacionados con educación, analfabetismo, y educación primaria y secundaria.

Gráfico 1



la dimensión cultural —normativa, valorativa, subjetiva— del género. En esta misma línea, Anderson considera que los censos y las encuestas a gran escala responden a una tradición de producción de conocimiento radicalmente diferente de la tradición cualitativa. En su opinión, la estadística y los estudios cuantitativos han sido importantes aliados en el proceso de reconocimiento de situaciones de postergación y desigualdad entre hombres y mujeres, así como en las luchas por revertir viejas injusticias, a pesar de que subsisten cuestiones pendientes relacionadas con la calidad y confiabilidad de la información. En el caso específico del Censo Nacional, destaca el hecho de que la mayoría de hogares fueran descritos por sus representantes y voceros masculinos, y la dificultad de aprehender el significado subjetivo de las respuestas ante preguntas «objetivas» sobre aspectos como la composición de los hogares, las relaciones entre sus miembros, sus trayectorias laborales, sus historias educativas, así como las decisiones sobre migración y construcción y equipamiento de la vivienda.

2. ENVEJECIMIENTO

Mostajo señala, como tendencia general, que el balance entre los sexos se rompe como resultado del envejecimiento. Esto porque, en general, hay más mujeres mayores que hombres mayores. Por lo tanto, se produce una reducción del índice de masculinidad (número de hombres por cada 100 mujeres). Sin embargo, los datos del censo revelan que, entre los años 1993 y 2007, la brecha entre hombres y mujeres mayores se ha acortado, lo que sugiere que la esperanza de vida de las mujeres mayores de 60 años no estaría aumentando como se había proyectado (gráfico 1).

Para el año 2007, el censo registra una población de 920 mil mujeres y 845 mil varones mayores de 65 años; después de los 80 años, son 100 mujeres por cada 80 varones, desequilibrio que es mayor en el área urbana (cuadro 1). Sobre la situación de estas mujeres, los datos del censo muestran que, entre los 65 y los 74 años, hay una proporción de 3 a 1 mujeres viudas respecto a hombres viudos, cifra que se eleva a 54% después de los 75 años (gráfico 2).

Cuadro 1

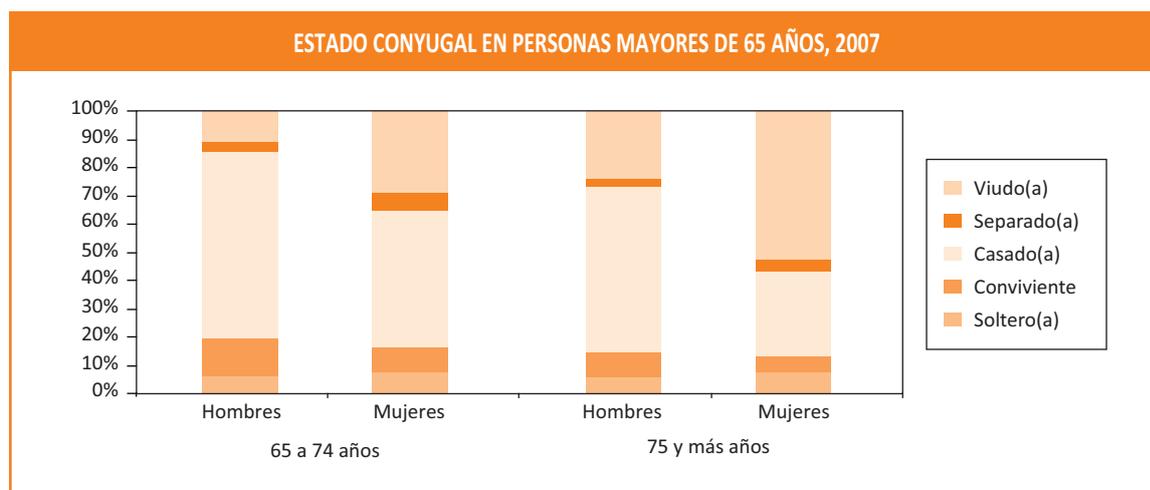
ÍNDICE DE MASCULINIDAD POR EDADES Y ÁMBITO GEOGRÁFICO, 2007

	Total	Urbano	Rural
Población total	98,9	96,6	106,0
65 +	91,9	89,6	98,8
65-69	96,6	95,1	101,1
70-74	94,8	92,7	101,3
75-79	94,8	91,2	106,2
80-84	85,5	84,0	90,1
85 +	74,1	71,1	83,2

Lo anterior plantea interrogantes acerca de cuáles son las condiciones de vida de las mujeres en este período de su vida, tema recogido como preocupación durante el debate. Para Patricia Mostajo, es importante analizar si estas mujeres cuentan con protección social o representan una carga para sus familias, y qué ocurre con ellas en el caso de que carezcan de una red social de apoyo, si es que el Estado no promueve dicha red.

Tanto Cecilia Blondet como Jennie Dador señalan que el matrimonio y la dependencia pueden generar situaciones

Gráfico 2



de insatisfacción para las mujeres, lo que implicaría que la condición de viudez o separación puede suponer un mayor ejercicio de su libertad³ e independencia. Sin embargo, ambas destacan la necesidad de profundizar el análisis de la situación de las mujeres que sobreviven a los hombres, especialmente porque, como resalta Dador, sus condiciones no suelen ser las mejores —falta de trabajo remunerado fuera del hogar; limitado acceso al seguro de salud, pensión y servicios de salud; envejecimiento relacionado con los embarazos; y violencia⁴—.

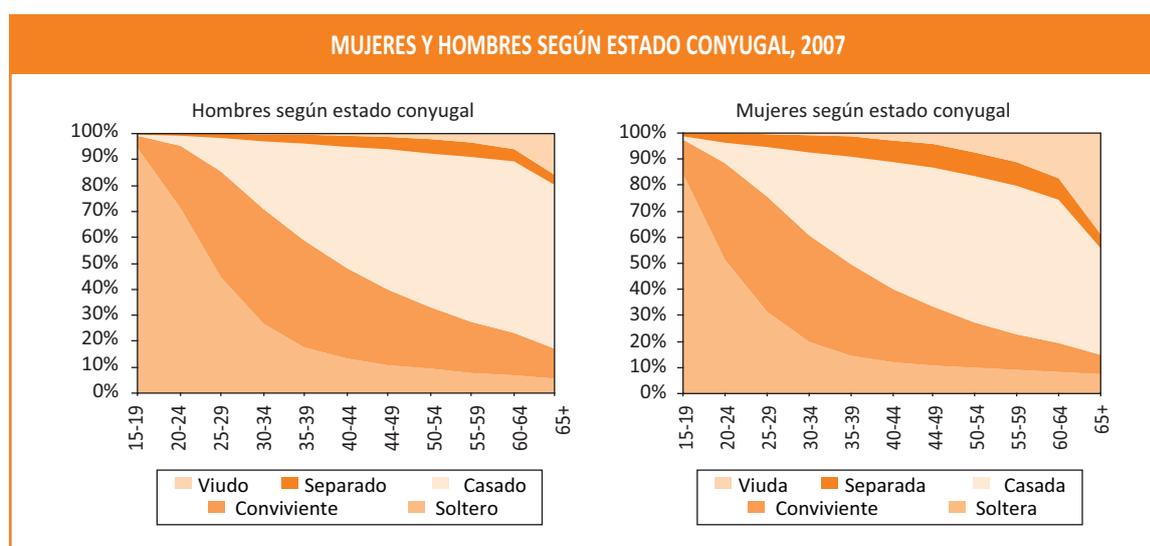
En esta misma línea, Dina Li, de la Asociación Peruana de Demografía y Población, considera que la tendencia hacia un envejecimiento acelerado de la población en América Latina y el Perú obliga a examinar con mayor

profundidad la desprotección a la que estarán sujetas las mujeres por su mayor expectativa de vida.

3. ESTADO CONYUGAL Y JEFATURA DEL HOGAR

En términos del análisis del estado conyugal, Mostajo resalta que el censo del 2007 revela la existencia de distintos ciclos de vida en mujeres y hombres. El gráfico 3 muestra que no existen mayores diferencias en la proporción de solteros y casados, aunque sí en la de separados y viudos, siendo el porcentaje de mujeres viudas y separadas mayor que el de hombres en esta condición.

Gráfico 3



3. Jennie Dador plantea analizar esta situación en términos de *solitud* como estado positivo, más que de soledad.

4. Según Jennie Dador, las estadísticas de los Centros de Emergencia Mujer del MIMDES muestran una alta tasa de violencia en adultos y adultas mayores, que constituyen 25% de los usuarios de este servicio, con una mayor proporción de mujeres.

Gráfico 4

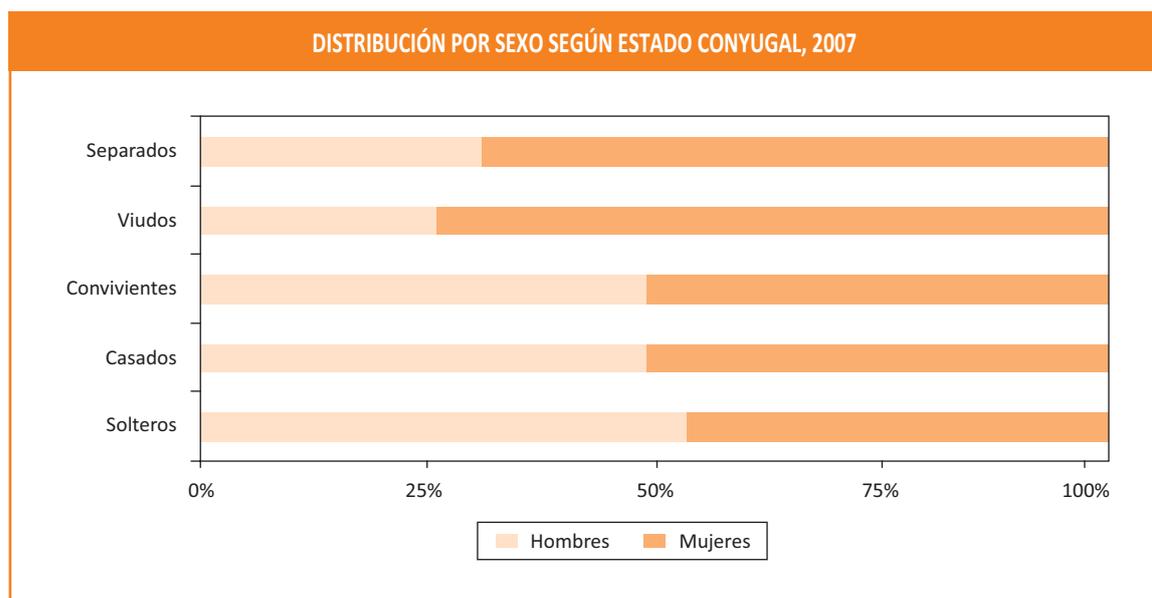
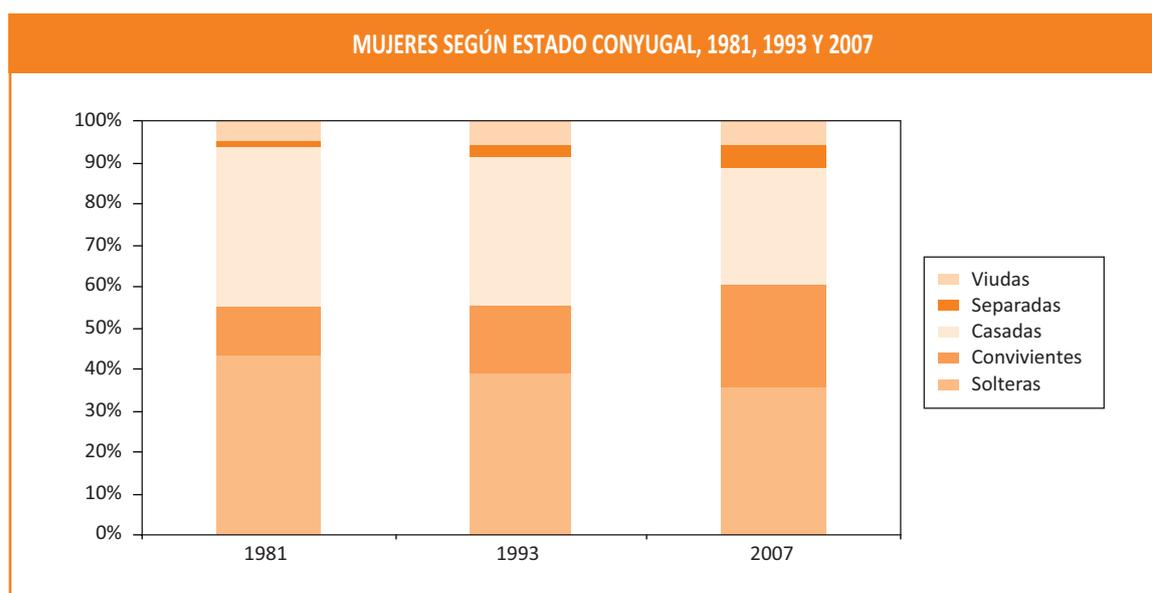


Gráfico 5

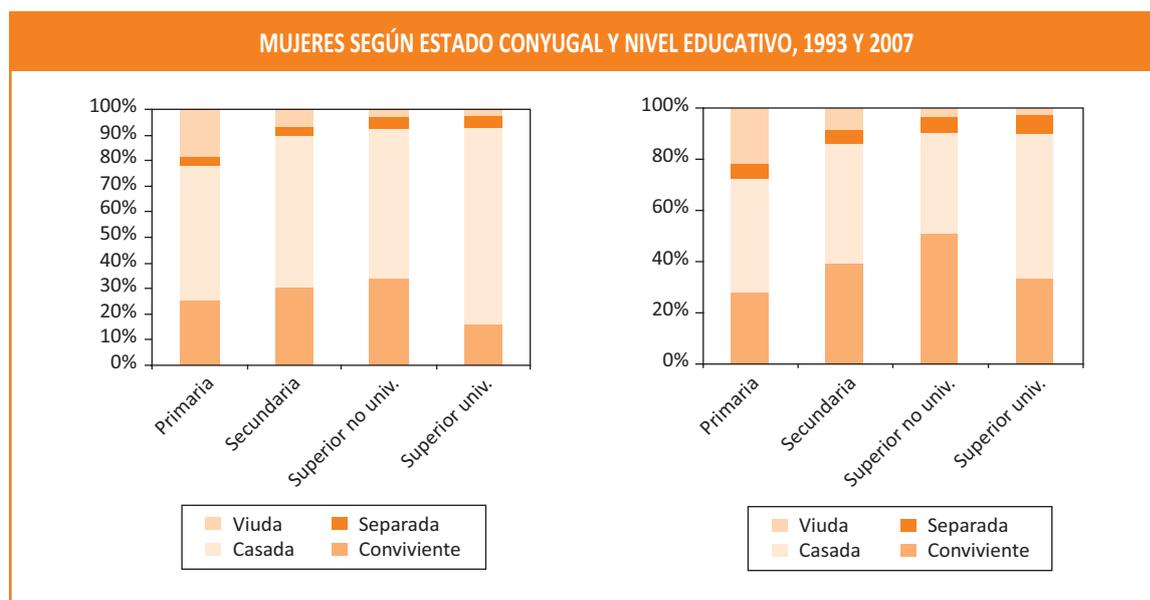


En el gráfico 4 se muestran con mayor detalle las tendencias observadas en el gráfico anterior: en el 2007, por cada hombre separado o divorciado existían dos mujeres en esta condición, tres mujeres viudas por cada hombre viudo, y más hombres solteros que mujeres solteras.

Al analizar los cambios en el estado conyugal de las mujeres durante las últimas tres décadas, según los censos 1981, 1993 y 2007, Mostajo destaca como tendencias un menor número de solteras, un mayor número de separadas, un aumento de la proporción de convivientes y una disminución de la proporción de casadas (gráfico 5).

Estos datos plantean la interrogante de si se trata de una convivencia por opción o por falta de opción. Para Mostajo, podrían revelar un empoderamiento de las mujeres, que optarían por una modalidad que no las ate a una estructura de matrimonio; esto a partir de la experiencia acumulada de varias generaciones, que se concreta en la población más joven. En su opinión, se espera que quienes opten por la convivencia sean las mujeres con mayor nivel educativo, las mujeres rurales o las mujeres más jóvenes. Así, el gráfico 6 muestra que a mayor nivel educativo, mayor convivencia. Para Blondet, estos datos podrían relacionarse con varios factores: creciente modernidad; inseguridad de las mujeres, que prefieren buscar una pareja a estar solas;

Gráfico 6



o debilidad de las instituciones que podrían apoyarlas y falta de confianza en el Estado (problemas de acceso y costo de los trámites). Como resulta claro, es necesario ahondar en la explicación de estas sugerentes hipótesis, para lo cual se necesitaría mayor investigación.

Con relación a la jefatura del hogar, Mostajo señala la dificultad de capturar esta variable, que depende de quién responda a la encuesta, limitación presente también en la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) y en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH). Para Violeta Bermúdez, el término *jefatura de hogar* debería erradicarse de futuros censos porque alude al

hecho de que hay una persona que gobierna el hogar, concepto erradicado por la Ley de Igualdad entre Hombres y Mujeres, e introduce una distorsión en los datos: la jefatura es atribuida al hombre si está presente en el hogar, y a la mujer en ausencia de él.

La exposición revela que, para el 2007, 40% de las mujeres jefas de hogar eran viudas o separadas, lo que plantea nuevamente la interrogante de si lo son por opción o porque tuvieron que asumir la jefatura del hogar en las condiciones planteadas por esta situación. Como muestra el gráfico 7, las mujeres jefas de hogar tienen mayor educación que las que no lo son: alrededor

Gráfico 7

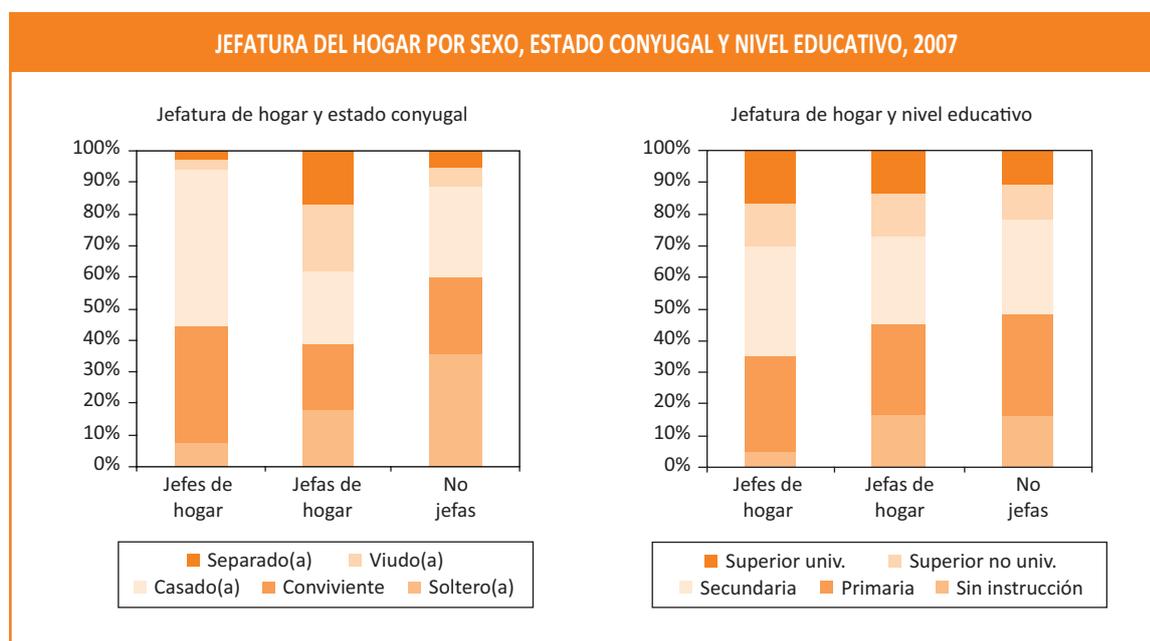


Gráfico 8

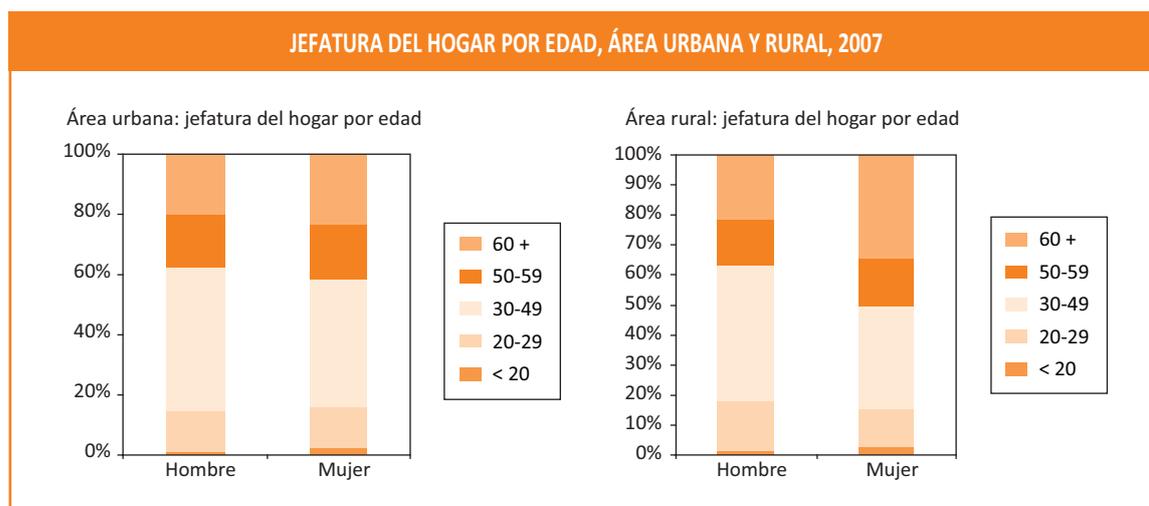
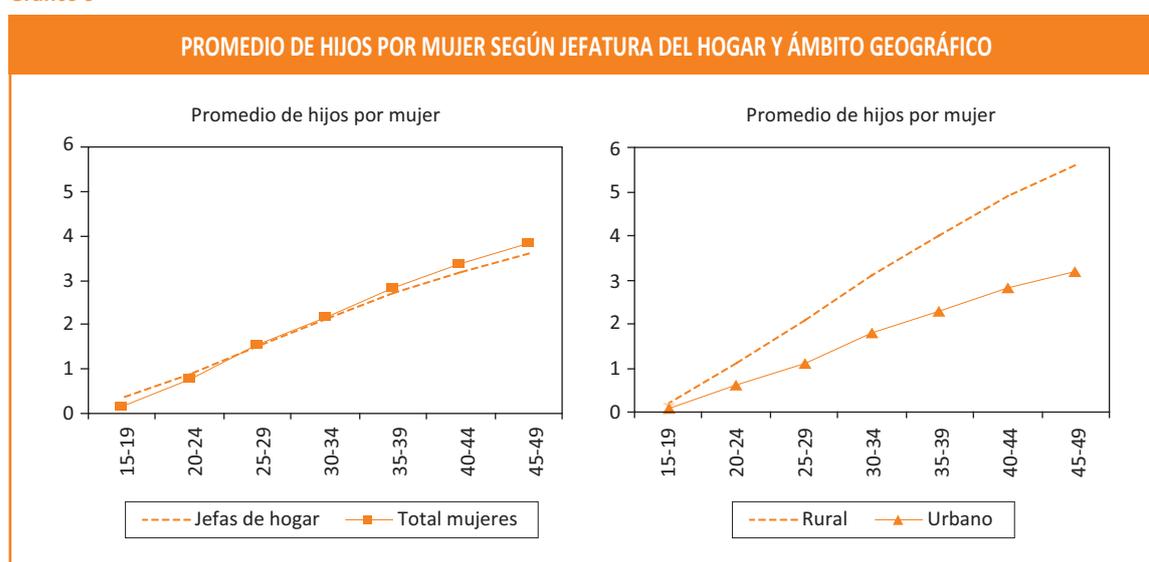


Gráfico 9



de 30% tienen educación superior (universitaria o no universitaria), cifra que se eleva a 54% si se incluye la educación secundaria. Respecto a las diferencias entre los ámbitos urbano y rural, las mujeres jefas de hogar rurales son de mayor edad que las del área urbana: más de 50% superan los 50 años, y más de 30% ya pasaron los 60 años. Es interesante notar que la jefatura de hogar en el área rural también es asumida por mujeres menores de 20 años (gráfico 8).

En términos del tamaño del hogar, en el caso de las mujeres jefas de hogar, los datos del censo muestran

que 87% tienen al menos un hijo. Del total de mujeres jefas de hogar, 54% tienen tres o más hijos, y 33%, uno o dos hijos (gráfico 9). Este gráfico muestra también las diferencias en el promedio de hijos por mujer en los ámbitos urbano y rural (3,2 y 5,6, respectivamente).

El hecho de que en el área rural, y también en el área urbana,⁵ exista una alta proporción de mujeres mayores fue, como en el caso del envejecimiento, un tema de preocupación para los asistentes al conversatorio. Para Cecilia Blondet, este dato plantea la necesidad de conocer la situación de estas mujeres, con el fin de identificar

5. Jeanine Anderson señala que, en general, los índices de masculinidad son altos en las zonas rurales del país y bajos en las zonas de gran concentración urbana; esto implica que las ciudades albergan a un gran número de mujeres mayores y muy mayores que son viudas y que se asimilan a los hogares de sus hijos, donde, probablemente, contribuyen con fuerza al cuidado de los niños y las niñas. Las grandes ciudades de la costa ofrecen mejores condiciones de vida y salud para las mujeres longevas, que siempre tienen una esperanza de vida mayor que los hombres.

indicadores clave y diseñar políticas para hacer más eficiente e inclusivo el desarrollo rural.

Tanto Jeanine Anderson como Rosa Guillén, del Grupo Género y Economía, resaltan que, por motivos de migración en busca de empleo, es frecuente que mujeres adultas o muy adultas queden a cargo de los niños y los bienes familiares —casa, chacras, animales, otro patrimonio—, por lo que es necesario considerar el impacto del exceso de trabajo sobre la salud de estas mujeres.⁶ Jeanine Anderson introduce el análisis de la información del censo sobre hogares con algún miembro discapacitado, condición que eleva las exigencias de atención, vigilancia, supervisión y colaboración de los otros miembros del hogar, especialmente de la persona que asume el rol de principal responsable del cuidado, por lo general la «madre de familia».

Al respecto, el censo del 2007 revela que, en el ámbito nacional, más de 10% de los hogares —11,9% en el área urbana, 7,7% en el área rural— tienen un miembro con alguna forma de discapacidad. Se evidencia una ligera diferencia en la relación entre presencia de discapacidad y jefatura del hogar —12,7% en el caso de los hogares jefaturados por mujeres versus 10,2% de los hogares jefaturados por hombres—, aunque es necesario recordar que el número de hogares jefaturados por mujeres en el ámbito nacional es menor, por lo que su participación respecto del total resulta mucho mayor. Anderson resalta la necesidad de que se genere un diálogo entre los datos censales y los estudios más finos acerca de diferentes tipos de discapacidad que afectan a los distintos miembros del hogar, diferenciados por género, generación y rol en la economía familiar.⁷

Finalmente, dos temas relevantes para analizar la situación de las mujeres a partir de los resultados del censo son los fenómenos de las madres solteras y el embarazo

adolescente. Cecilia Blondet resalta que el primero es básicamente urbano —el censo reporta un total de 487 mil madres solteras (7%), de las cuales 40,7% están en Lima—, mientras que el segundo ocurre principalmente en la selva: Ucayali, Madre de Dios, San Martín y Loreto.

Jeanine Anderson considera que la adolescencia es un momento crítico para la consolidación de la desigualdad entre los géneros, y los embarazos adolescentes anuncian un futuro muy diferente para hombres y mujeres. Según el censo del 2007, se ha producido una disminución de los embarazos entre las adolescentes de 12 a 14 años, pero la tendencia se mantiene estable (1993-2007) entre las de 15 a 19 años; ellas representan más de 97% del total, por lo que constituyen un grupo crítico. La investigadora señala que la madre adolescente es la pieza más débil en la organización familiar, pues enfrenta mayores dificultades para defender sus intereses y plantear reclamos frente al uso de los recursos familiares, especialmente en hogares en condición de pobreza. Los estudios de caso sugieren que una situación de embarazo adolescente o joven puede llevar fácilmente a que la madre se convierta en la principal encargada del sistema de cuidado en su hogar de origen.⁸

Jennie Dador planteó un aporte adicional sobre este tema: la necesidad de discutir la norma de integridad sexual, que no reconoce libertad sexual hasta los 18 años. Señaló que habría que analizar si los embarazos de las adolescentes de 15 a 17 años son producto de una elección —en la que la maternidad constituye un espacio de realización— o no.

4. MIGRACIÓN

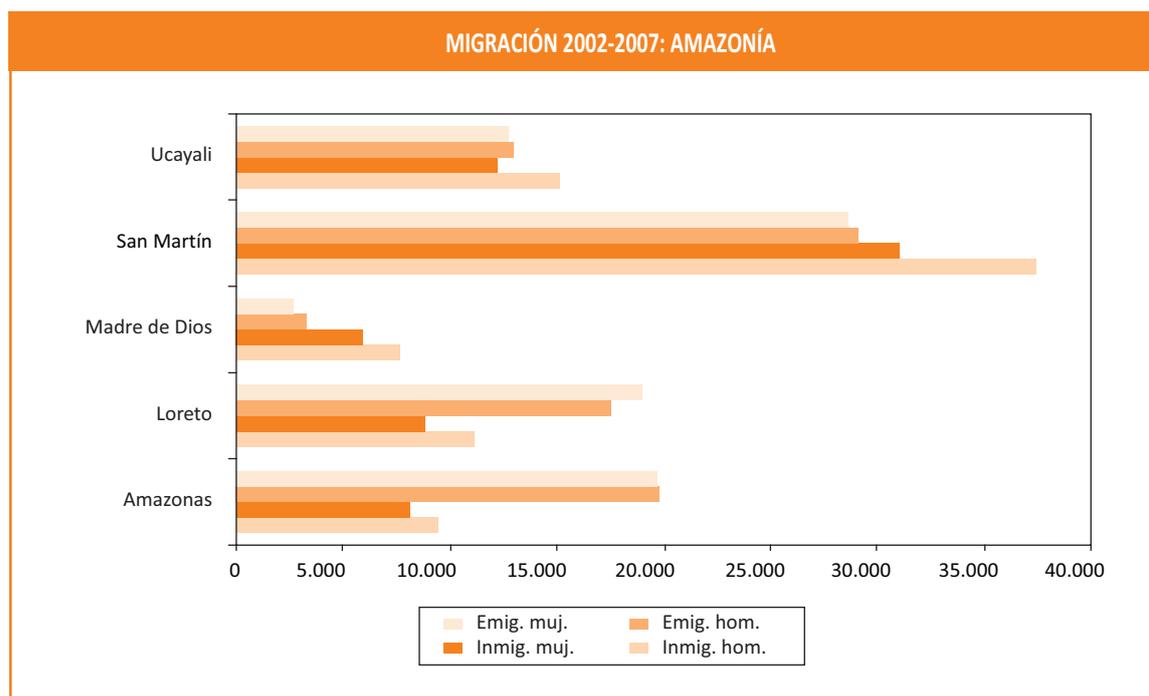
Mostajo analiza brevemente el tema de la migración y destaca algunas tendencias interesantes. En el caso de

6. En este tema, Anderson alude a la enfermedad conocida en la sierra andina como «debilidad», que Oths tipifica como una enfermedad del «estrés productivo y reproductivo», y que afecta especialmente a mujeres mayores. Esta enfermedad tradicional aparece con mayor probabilidad en los hogares en los que se presenta un desequilibrio entre hombres y mujeres: en aquellos en los que existe un «exceso» de varones, cada mujer asume una carga de trabajo que termina debilitando sus fuerzas y produciendo los síntomas asociados a esta enfermedad. Oths, Kathryn. «Debilidad: A Biocultural Assessment of an Embodied Andean Illness». *Medical Anthropology Quarterly* 13 (3), 1999, pp. 286-315.

7. En estudios casuísticos, se observa que la presencia de un hijo o hija con discapacidad o problemas aumenta la fragilidad del hogar e impulsa a uno de los padres a abandonar la familia. Usualmente —no siempre— es el padre el que se va. La madre se queda a cargo de una situación casi imposible de manejar: ingreso deficiente y grandes demandas de tiempo y energía tanto para atender a la persona discapacitada como para mantener el hogar en tanto unidad funcional y cooperante.

8. En zonas urbanas, la madre adolescente —que debe atender a su hijo y ve mermadas sus oportunidades de empleo— puede sustituir a su madre, que aumenta su participación laboral, o hacerse cargo de los hijos de otros familiares. Cita, para el caso de las zonas rurales, un estudio realizado por Patricia Oliart acerca de la vulnerabilidad de las adolescentes en comunidades rurales, en las que se resquebrajan los esquemas tradicionales respecto a los embarazos y matrimonios jóvenes para los hombres, pero siguen vigentes para las mujeres. Los hombres priorizan crecientemente sus oportunidades de educación, trabajo y ascenso en la ciudad, mientras que las madres solteras permanecen con poco apoyo y escasas condiciones para defenderse. Oliart, Patricia. «Temas para la investigación y la reflexión en torno a la sexualidad adolescente en el Perú rural». En María Emma Mannarelli y N. Laurie (eds.). *Desarrollo rural y sexualidad. Reflexiones comparativas*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, British Council y Newcastle University, 2008.

Gráfico 10



la selva, se observa que Loreto y Amazonas expulsan a mayor cantidad de población de la que absorben —lo que se traduce en un mayor número de emigrantes que de inmigrantes—, mientras que, en San Martín, se produce mayor inmigración que emigración en el caso de los hombres, lo que sugiere que existe una mayor oferta de trabajo en esta región, sobre todo para la población masculina (gráfico 10).

En el caso de Lima, existe una mayor inmigración femenina, vinculada a la mayor oferta de trabajo en el empleo doméstico y afines, que absorbe sobre todo a las mujeres del ámbito rural (gráficos 11 y 12). Ante este fenómeno, Jennie Dador plantea algunas interrogantes relacionadas con el bienestar de las adolescentes que migran; entre ellas, si quien responde al censo refiere información sobre las hijas o hijos que son entregados a terceras personas. Dador subraya la importancia de diseñar políticas afirmativas para, por una parte, abordar el problema de la deserción escolar en el ámbito rural y, por otra, reconocer el hecho de que la escuela y el hogar son los lugares más inseguros para las adolescentes en términos de violencia, sobre todo sexual. En estas condiciones, los gobiernos regionales deberían desarrollar normas de seguridad que protejan a las adolescentes que deben trasladarse de un lugar a otro.

Jeanine Anderson analiza las variaciones en el índice de masculinidad entre departamentos, y entre zonas urbanas y rurales. Este índice es alto (más hombres que mujeres) en los departamentos de Madre de Dios, San Martín, Tumbes, Ucayali, Pasco, Amazonas, Moquegua y Loreto. Y bajo (más mujeres que hombres) en los departamentos de la sierra —Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Áncash, Junín, Cusco, Puno y Cajamarca— y en los departamentos de la costa que presentan grandes concentraciones urbanas: Lima, Callao, Lambayeque y La Libertad.

Destaca cómo las economías campesinas y rurales estancadas parecen estar acompañadas de una concentración de población femenina rezagada —mujeres atrapadas en la pobreza—, mientras que las zonas del país que experimentan auge económico atraen a una población masculina que, de algún modo, utiliza su mayor libertad de movimiento para escapar de la pobreza.⁹

5. NIVEL EDUCATIVO

En términos del análisis del nivel educativo, la exposición de Patricia Mostajo destaca que el censo permite abordar los indicadores de estatus educativo, asistencia

9. Según los datos de los censos de 1993 y del 2007, estas son zonas de ceja de selva, fronteras y de fuerte inversión en actividades económicas de alta rentabilidad, muchas de las cuales —como la minería artesanal o ciertas actividades ilícitas de producción y comercio— son estereotípicamente masculinas.

Gráfico 11

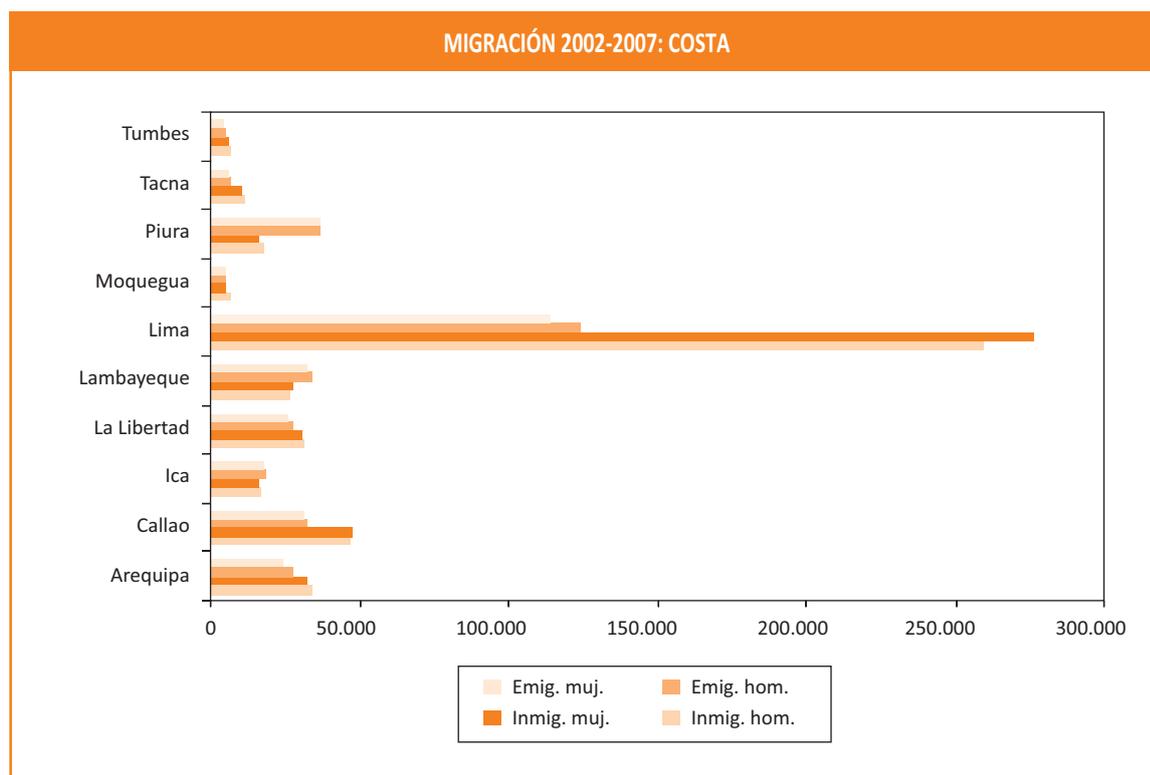
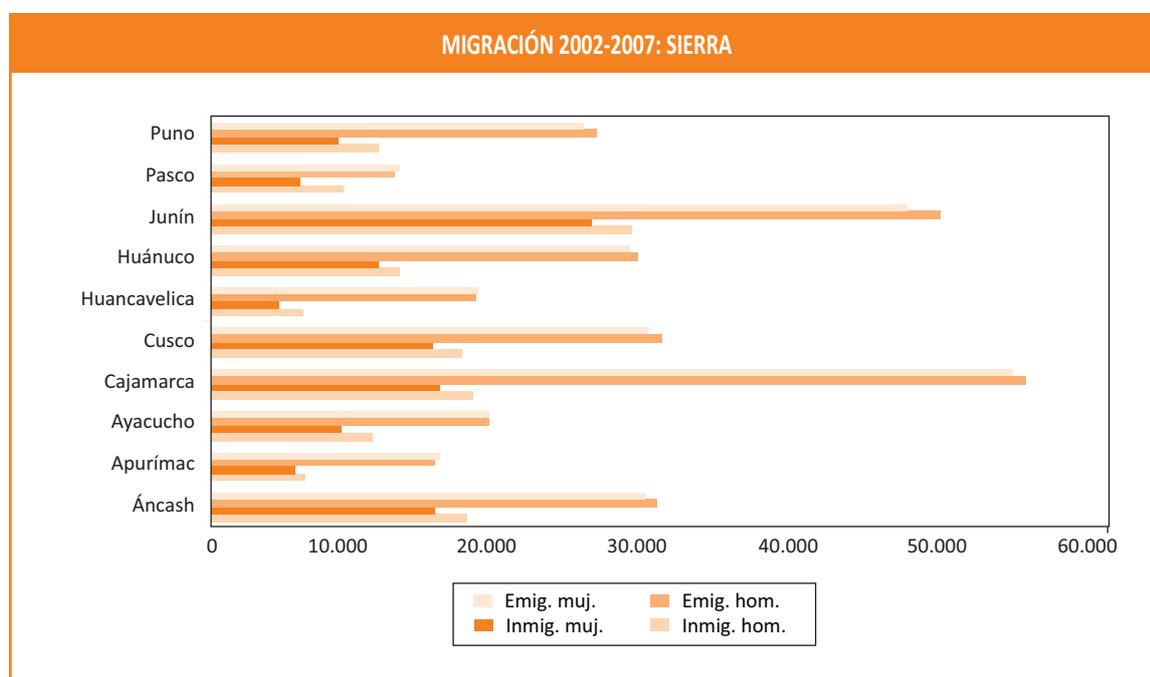


Gráfico 12



escolar y analfabetismo. Los datos del censo del 2007 no muestran diferencias importantes respecto a la ENAHO, lo que sugiere que, en ambos casos, se trata de métodos adecuados para evaluar los indicadores mencionados, aunque la ENAHO no permite medir la asistencia escolar por distrito o provincia.

Con relación al analfabetismo, los datos del censo evidencian una desigualdad entre los sexos: a pesar de una disminución en la tasa de analfabetismo, la brecha entre hombres y mujeres aumentó de 2 a 1 en 1961 y de 3 a 1 en el 2007 (gráfico 13). Para el 2007, se registra un millón de mujeres analfabetas mayores de 15 años.

Gráfico 13

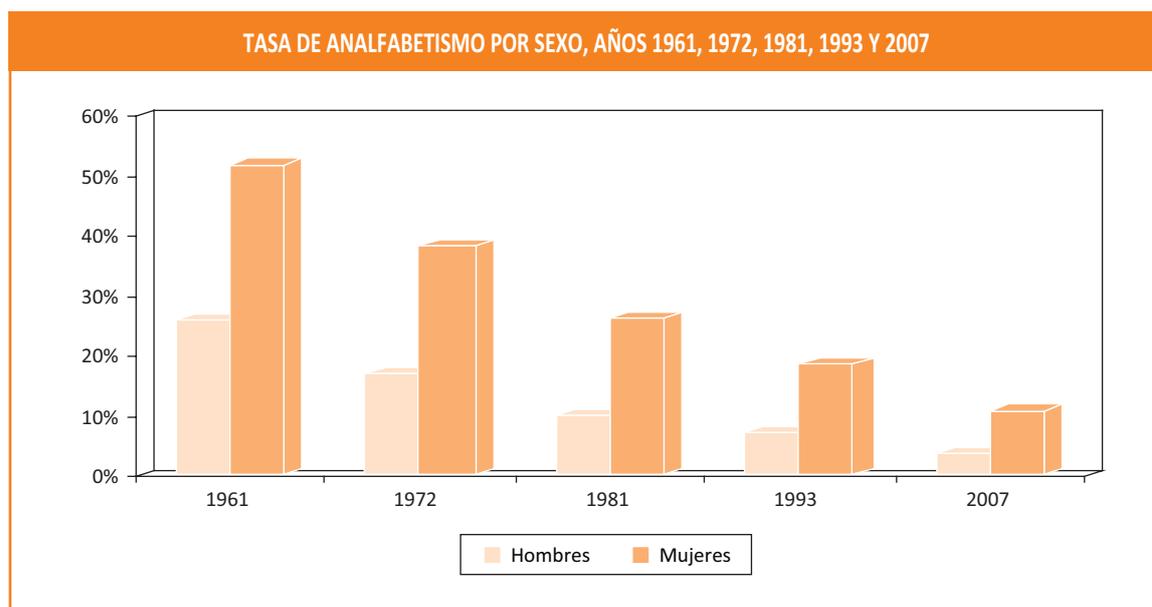
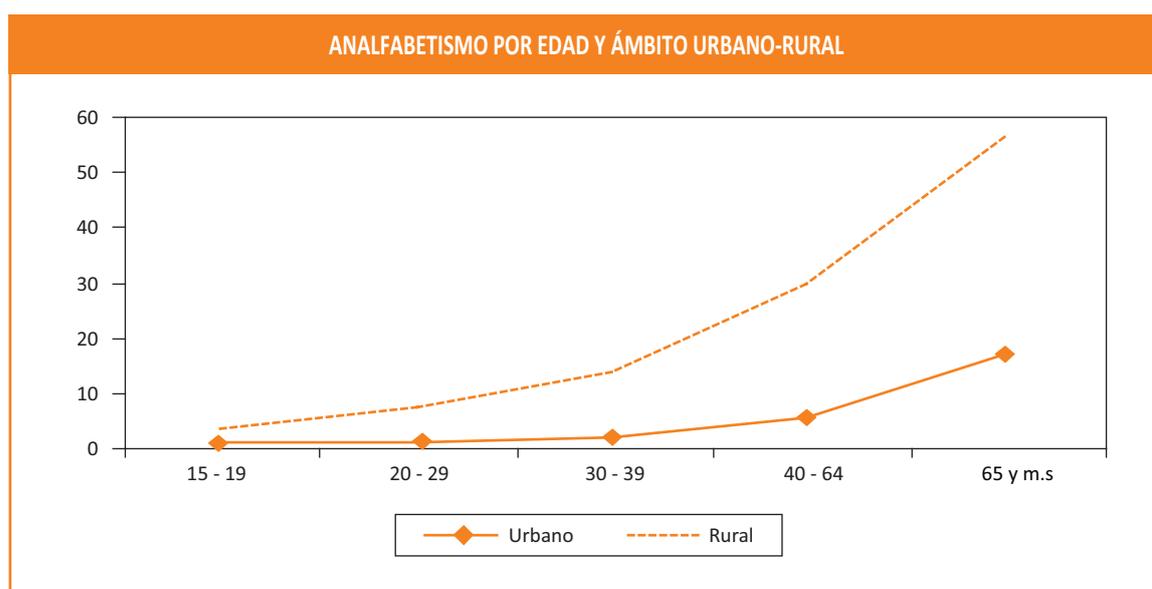


Gráfico 14



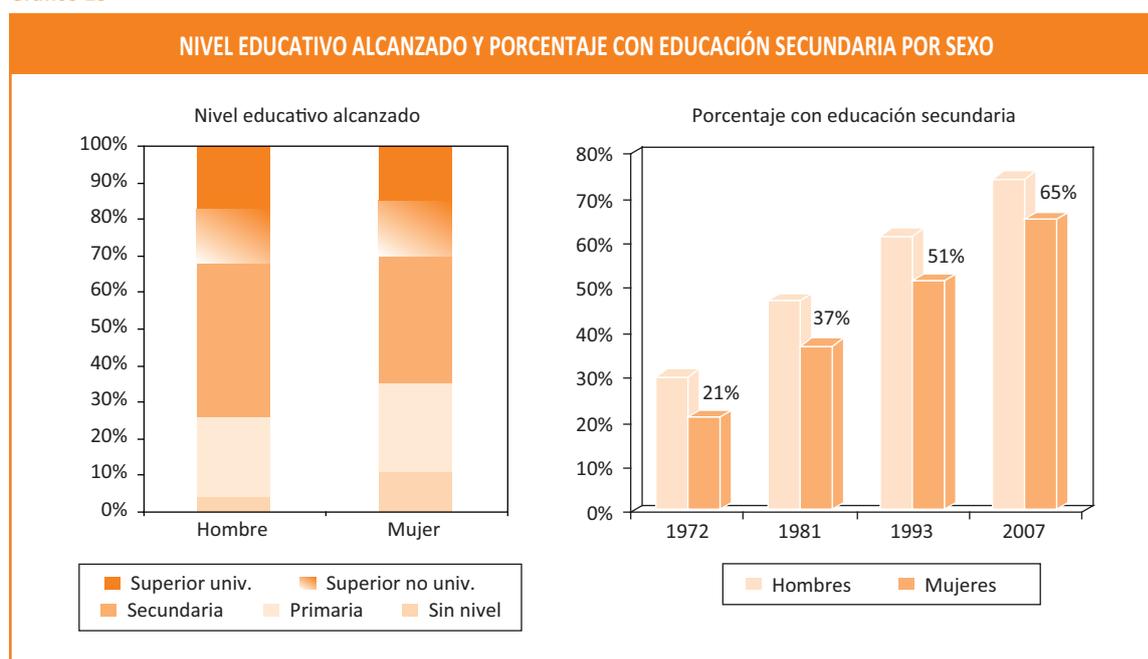
El analfabetismo es un problema tanto generacional como rural: las diferencias entre hombres y mujeres jóvenes son casi inexistentes, mientras que lo contrario sucede entre la población mayor, que perdió la posibilidad de alfabetizarse. Por otra parte, el ámbito rural concentra 60% del analfabetismo, lo que da un total de 800 mil personas analfabetas (gráfico 14).

Estos datos suscitan opiniones diversas entre los asistentes. Para Cecilia Blondet, el hecho de que se haya triplicado la distancia entre mujeres y hombres analfabetos muestra que las políticas en torno a este tema no están dando resultados. Ella considera que el analfabetismo es un problema femenino y rural, como muestra el cua-

dro por cohortes del *Perfil sociodemográfico del Perú* (INEI 2008): existen 10% de mujeres analfabetas en el ámbito nacional, aunque esta tasa es muy superior en los departamentos más excluidos: Huánuco (24%), Apurímac (32%), Ayacucho (27%), Huancavelica (30%) y Cajamarca (25%). Al respecto, Rosa Guillén señala la importancia de buscar una relación entre mujeres monolingües y analfabetismo: en 1993, 10% de las mujeres peruanas eran monolingües.

Para Jorge Neciosup, de la Universidad Nacional de Trujillo, los datos del censo muestran avances importantes: una reducción de 41% de analfabetismo en las mujeres y de 21% en los hombres entre 1993 y 2007. La brecha

Gráfico 15



se ha reducido de 25%, a inicios de 1993, a 6%, en el 2007. En la misma línea, otro participante señaló que de cada 10 adolescentes que ingresan a la universidad, 4 son mujeres (la proporción en 1997 era 2 de cada 10), mientras que el analfabetismo se ha reducido a la mitad en los departamentos más excluidos. Todo ello muestra una evolución, aunque aún insuficiente.

Mostajo destaca el aumento de hombres y mujeres que tienen al menos educación secundaria, dato que evidencia que el problema se ubica en la base del sistema educativo; es decir, en las mujeres que no tienen nivel educativo o solo han alcanzado la educación primaria (gráfico 15).

6. ACTIVIDAD ECONÓMICA

Finalmente, en términos de actividad económica, Mostajo destaca la tasa de actividad en mujeres y hombres: 38% versus 71%, respectivamente (gráfico 16), aunque también señala las limitaciones del censo para captar este indicador, especialmente en la PEA femenina y en el área rural, como se menciona en la relatoría sobre empleo y protección social, en este mismo volumen.

Al analizar la tasa de actividad económica según sexo y edad, se observa que esta aumenta a los 25 años y se mantiene hasta los 60 años, tendencia similar a la reportada en los censos anteriores (gráfico 16).

Gráfico 16

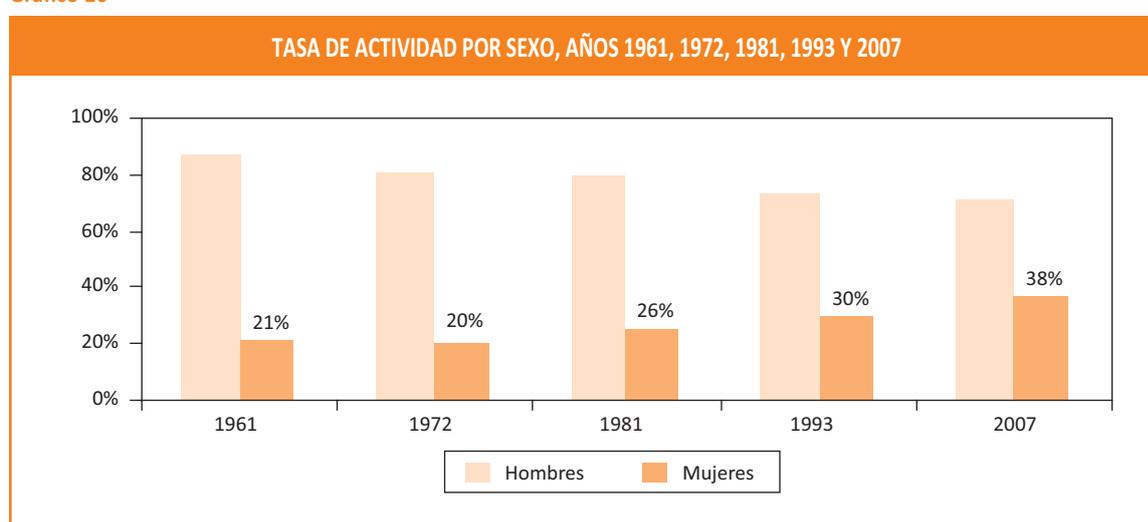


Gráfico 17

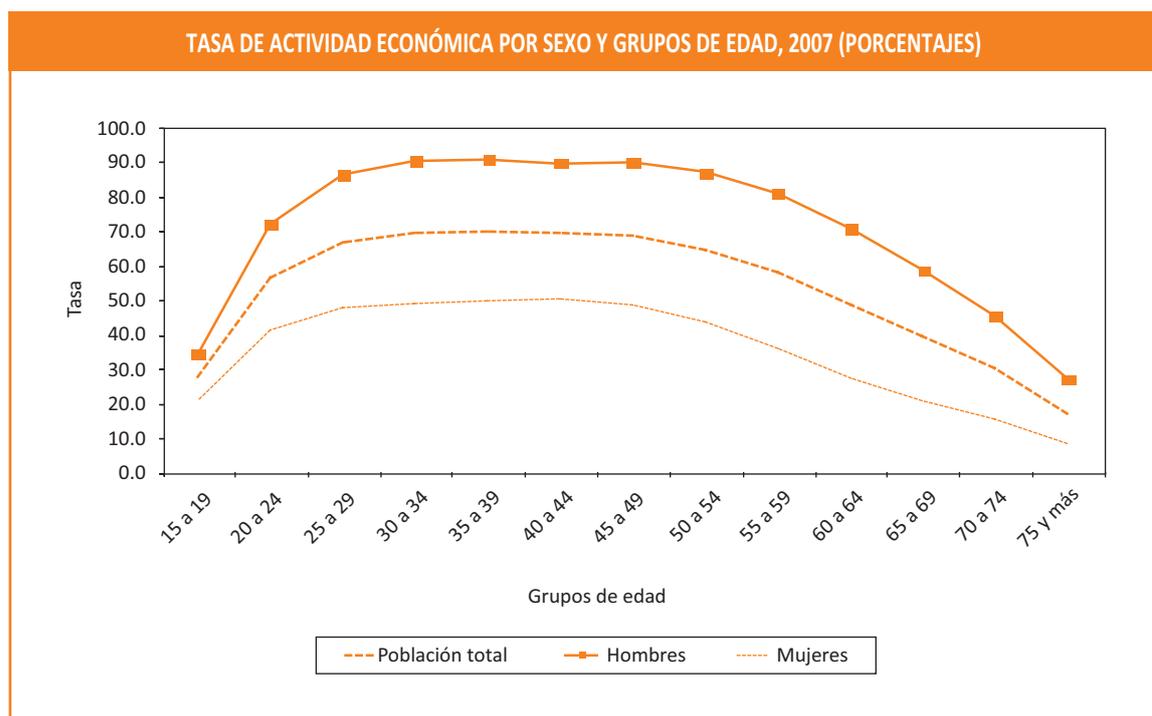
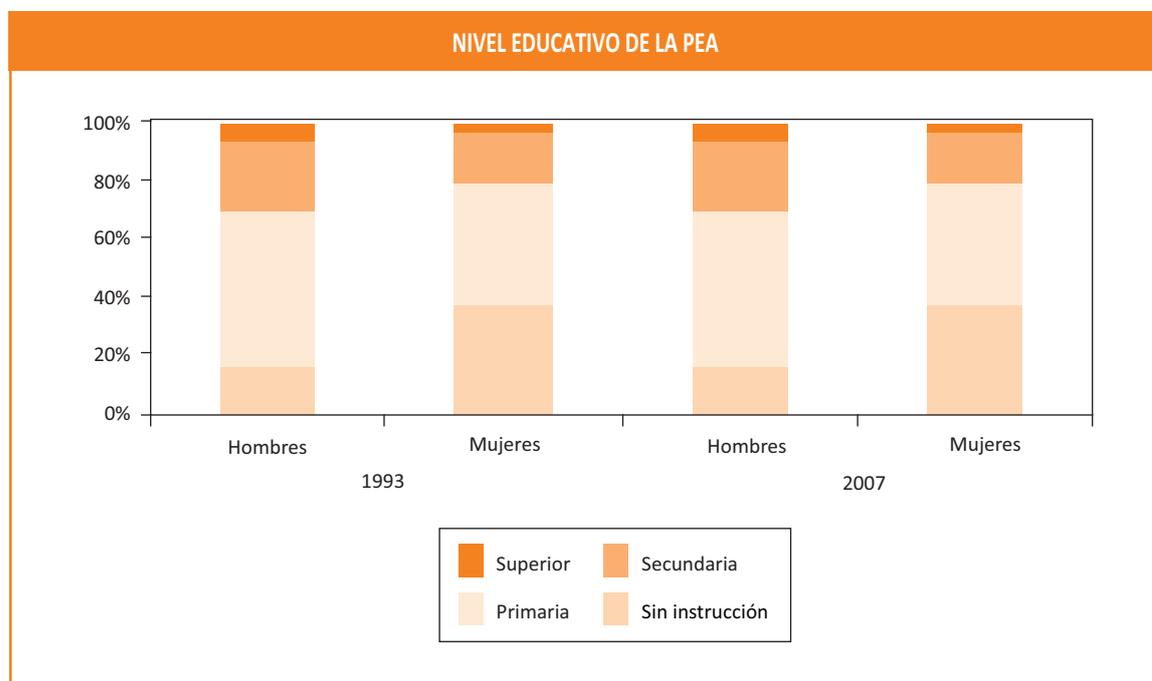


Gráfico 18



El gráfico 18 muestra el nivel educativo de las mujeres que trabajan. Es evidente que, en promedio, este nivel es mayor que el de los hombres, lo que sugiere que a las mujeres que ingresan en el mercado laboral se les exigen más requisitos. Asimismo, muestra que, al parecer, existiría un mayor porcentaje de mujeres

empleadas en trabajos escasamente remunerados y poco gratificantes.

Finalmente, queremos incluir el concepto de «economía del cuidado» u organización social —económica, política, cultural y moral— del cuidado, introducido

a la discusión por Jeanine Anderson.¹⁰ Este concepto alude al desempeño de las mujeres —y de los hombres, aunque en menor grado— en actividades informales, no remuneradas e «invisibles» de atención a las familias, cuidado de la salud, y producción de bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de los hogares, que aseguran no solo la reproducción diaria, sino la integración y el bienestar de sus miembros en el mediano y largo plazo.¹¹

En opinión de Anderson, la elaboración de la teoría del «cuidado» es, en la actualidad, uno de los temas centrales de los estudios de género, que discuten la forma de desagregar el concepto en tareas o actividades —preparación de alimentos, cuidado de la ropa, cuidado de los niños y otras personas dependientes, mantenimiento del equilibrio emocional en el grupo familiar— y la posibilidad de que, eventualmente, estas se incorporen en las encuestas de hogares e incluso en los censos nacionales.¹² En este tema, destaca el interés del Ministerio de Trabajo por aplicar un módulo referido al cuidado, mediante preguntas sobre el uso del tiempo por parte de los miembros del hogar. Esta estrategia apela a experiencias exitosas en Uruguay, Ecuador y otros países latinoamericanos.

Al respecto, Silvia Quinteros, directora general de la Mujer del MIMDES, señala que su dependencia está iniciando esfuerzos para realizar una lectura de los indicadores en el marco de la Ley de Igualdad de Oportunidades. Asimismo, está coordinando con el INEI y otras entidades para abordar el tema del cuidado, que incluye la aplicación, en el 2009, de una encuesta piloto referente al uso del tiempo, con el fin de lograr que el trabajo no remunerado sea visible.

Vinculado a este tema se encuentra el análisis de los datos del censo que realizó Jeanine Anderson sobre la construcción de viviendas, el número de personas que las habitan, los servicios disponibles —agua, desagüe, baños, otros— y la presencia, en los hogares, de artefactos que, en teoría, alivian a las personas que se hacen cargo de las tareas domésticas. Los dos artefactos que son tomados en cuenta en los datos censales son las refrigeradoras (congeladoras) y la lavadora de

ropa; ninguno de los dos está muy difundido, aunque se observa una tendencia al aumento de su presencia en los hogares peruanos.

Entre tanto, en muchos hogares se siguen utilizando cocinas que consumen kerosene y otros combustibles, además de tecnologías que resultan trabajosas y riesgosas para la salud de quienes se ocupan de la preparación de los alimentos. En opinión de Jeanine Anderson, el acceso al agua potable con conexión domiciliaria, al desagüe, a baños modernos, a electricidad y a otros servicios básicos sigue siendo menor de lo que se esperaría en momentos en que las reservas estatales y los fondos provenientes de cánones de diverso tipo deberían llevar a una cobertura universal de los hogares, largamente postergada en el país.

7. CONCLUSIONES

A manera de conclusión, Cecilia Blondet destaca el hecho de que el censo se realiza 14 años después del censo anterior, luego de un período de posguerra, de un proceso hiperinflacionario, de la aplicación de un modelo neoliberal y del deterioro de las instituciones estatales y de la sociedad. El censo del 2007 muestra mejoras en indicadores como el número de hijos fallecidos por mujer en áreas rurales y urbanas, así como un incremento de la cobertura de los servicios públicos, aunque también señala que subsisten una serie de problemas importantes en indicadores básicos, tanto en términos de desigualdades de género como entre mujeres rurales y urbanas. Señala como problema crítico la deficiente calidad de los servicios públicos de educación y salud. Indica que es importante recordar que la desigualdad no es homogénea, sino que implica un conjunto de problemas interrelacionados que requieren el desarrollo de estrategias oportunas, y que afectan no solo a las mujeres sino también a los hombres y al conjunto de la sociedad.

Entre las recomendaciones hechas por los y las participantes destacan las siguientes:

- Formular políticas de discriminación positiva en educación y salud, con el fin de lograr la igualdad

10. Ana Tallada, del grupo Género y Economía y la Conferencia Nacional de Desarrollo (CONADES), señala que este tema es también trabajado por este grupo, que enfrenta dificultades para hacer que los aportes económicos y la división entre trabajo productivo y reproductivo se hagan visibles, y traducir estas dimensiones en datos.

11. Jeanine Anderson menciona que, a raíz de los acuerdos adoptados en la Conferencia de Beijing de 1995, los países deberían estar en proceso de adecuar sus servicios de estadística a la necesidad de registrar más finamente estas actividades y su contribución a la producción y al bienestar nacional.

12. La investigadora indica que la tarea de dimensionar el sistema de cuidado y medir sus efectos es especialmente álgida en países como el Perú, donde la oferta de servicios vía el mercado, el Estado o el tercer sector —voluntariado, organizaciones cívicas y filantrópicas— es limitada. Los hogares deben aprovisionarse de los bienes y servicios esenciales para su bienestar y funcionamiento continuo contando solo con ayudas puntuales de otras fuentes.

de acceso y la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.

- Elaborar indicadores de empoderamiento e independencia —cruzando, por ejemplo, la variable de estado conyugal con la de nivel educativo— para formular políticas con mayor grado de diferenciación.
- Promover la discusión sobre políticas de seguri-

dad social, para garantizar la protección de mujeres y hombres mayores.

- Lograr una mayor transparencia de la información financiera que presenta el Ministerio de Economía y Finanzas, con el fin de relacionar temas de población con los recursos existentes en cada región, exigiendo que todas las instituciones presenten la información desagregada por sexo.



(3)

ANÁLISIS DE LA DISPERSIÓN POBLACIONAL

Como parte de la serie de conversatorios organizados por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en torno a los resultados del censo del 2007, se abordó también el tema de las relaciones entre estos datos y la dispersión poblacional. La exposición estuvo a cargo de Renán Quispe, jefe del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), y los comentarios fueron desarrollados por Carlos Amat y León, decano de la Facultad de Economía de la Universidad del Pacífico y ex ministro de Agricultura; Raúl Molina, arquitecto especialista en temas de descentralización; y Jorge Gobitz, miembro del equipo técnico de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales.

La exposición de Renán Quispe abordó algunas variables centrales de los centros poblados: población, educación, vivienda, salud y empleo. En primera instancia, analizó las probables causas de la dispersión poblacional, y señaló entre las principales la complejidad de la geografía peruana —el Perú está atravesado por la cordillera de los Andes, con el impacto que ello tiene sobre las vías de comunicación y transporte en un medio de difícil acceso—; la riqueza de recursos naturales —minería y petróleo— en la sierra y la selva, lo que genera ciertos movimientos o flujos de migración; el acceso a la propiedad de la tierra; el desarrollo de actividades agropecuarias en las zonas apropiadas; la migración del campo a la ciudad, que afecta el tamaño de los centros poblados; y el proceso de urbanización, muy diferenciado en el ámbito de las provincias.

Entre las consecuencias de la dispersión, destacó la dificultad de una parte de los peruanos para acceder a los servicios públicos básicos —salud, educación, justicia—; el deterioro de la calidad de vida de los habitantes de los centros poblados pequeños; la ubicación de grupos humanos cerca de las fuentes de recursos naturales; la limitada infraestructura vial; la falta de integración al mercado para comercializar los productos; el retraso en las formas de producción por falta

de innovación tecnológica —obstáculos para el traslado de maquinaria e insuficientes oportunidades de capacitación—; y la limitada integración al desarrollo nacional.

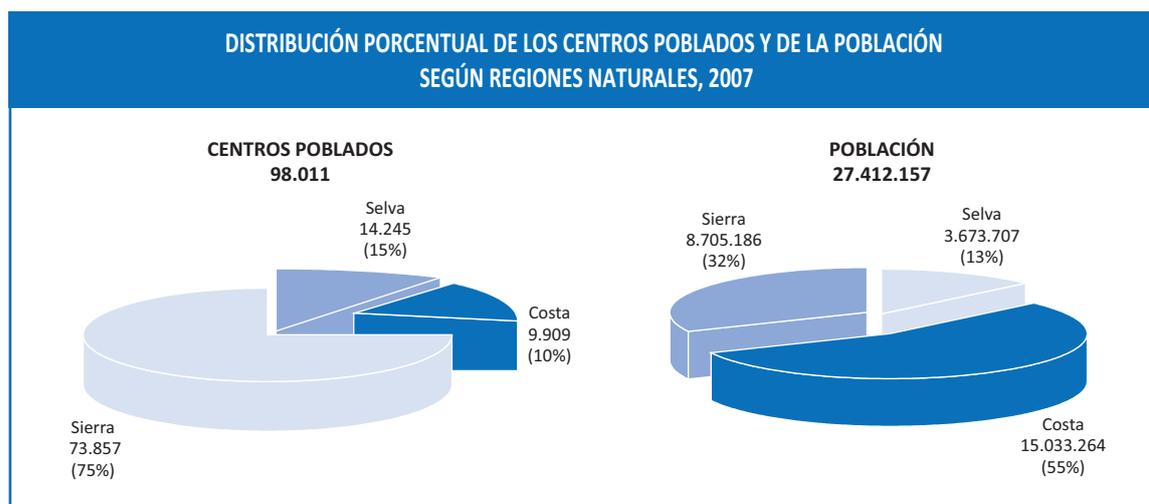
Carlos Amat y León planteó una perspectiva interesante respecto a la articulación de los centros poblados en el país. En su opinión, estos funcionan como una malla o red por la cual, a pesar de la amplitud del territorio y la existencia de la dispersión, la población se desplaza con gran dinamismo, especialmente en la sierra, cuyos centros poblados se ubican entre los 2.000 y 4.500 metros de altitud. Así, la población de los caseríos acude a los centros poblados menores y mayores para acceder a la escuela y comprar y vender productos, en la medida en que la actividad comercial se concentra en la ciudad más importante de la cuenca.

La forma en que se han organizado la sociedad y las actividades productivas en el territorio es, entonces, muy diversa, e implica no solo el desarrollo de la agricultura sino también el del comercio, los servicios y el transporte. Se trata de un sistema productivo articulado —aunque de muy baja productividad— y, a lo largo del año, las familias se abocan a diversas actividades estacionales. La economía, el empleo, la actividad comercial y el movimiento de la población funcionan mediante redes y sistemas, a través de corredores o cuencas que conforman la unidad territorial.

1. POBLACIÓN

Según los resultados del censo, en el año 2007 existían 98.011 centros poblados, 75% de los cuales (73.857) estaban instalados en la sierra, mientras que solo 10% se ubicaban en la costa, y 15%, en la selva. Estos datos contrastan con los referentes a la población, que muestran una situación distinta: la costa concentra a 55% de la población (15.333.264 personas), seguida de la sierra (32%) y de la selva (13%) (gráfico 1).

Gráfico 1



Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

Cuadro 1

NÚMERO DE CENTROS POBLADOS Y POBLACIÓN CENSADA, Y POBLACIÓN PROMEDIO POR CENTRO POBLADO SEGÚN RANGO POBLACIONAL, 2007

Rango de población	Centros poblados (CCPP)		Población (En miles)		Población promedio por CCPP
	Número	(%)	Número	(%)	
Total	98.011	100	27.412	100	280
500.000 a más	2	0	1.478	5,4	739.000
100.000 a 499.999	42	0,04	9.072	33,1	216.000
50.000 a 99.999	50	0,05	3.361	12,3	67.220
20.000 a 49.999	71	0,07	2.123	7,7	29.901
2.000 a 19.999	570	0,58	3.151	11,5	5.528
500 a 1.999	2.671	2,73	2.242	8,2	839
100 a 499	20.994	21,42	4.411	16,1	210
50 a 99	12.206	12,45	881	3,2	72
Menos de 50	61.405	62,65	693	2,5	11

Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

Al analizar los centros poblados según su tamaño, se evidencia que existe un gran número de estos, 94.000, que tienen menos de 500 habitantes. Otras cifras que revelan la magnitud de la dispersión poblacional son el número de centros poblados con menos de 50 habitantes: 61.000 centros poblados tienen, en promedio, 11 habitantes, y 12.000, 32 habitantes (cuadro 1). En el extremo inverso, el mayor porcentaje de población (alrededor de 45%) se concentra en los centros poblados que tienen entre 50.000 y 500.000 habitantes, que suman 92.

En términos de la distribución de centros poblados por regiones, en la costa, encontramos que aunque los centros poblados con menos de 500 habitantes representan el mayor número, la población que vive en estos

no supera el millón de habitantes. La población se concentra, más bien, en los centros poblados de 50.000 y más habitantes.

Respecto a la sierra, esta región presenta el mayor número de centros poblados, de los cuales 51.717 tienen menos de 50 habitantes, lo que sugiere una situación crítica para el manejo diario de la economía familiar; esta situación incluye, probablemente, a los centros poblados que tienen menos de 500 habitantes. El mayor porcentaje de la población se asienta en los centros poblados que tienen entre 100 y 20.000 habitantes.

Por último, en el caso de la selva se evidencia una mayor dispersión en términos poblacionales, aunque

Cuadro 2

NÚMERO DE CENTROS POBLADOS Y POBLACIÓN CENSADA POR REGIONES SEGÚN RANGO POBLACIONAL, 2007

Rango de población	Costa		Sierra		Selva	
	Centros poblados (CCPP)	Población (En miles)	Centros poblados (CCPP)	Población (En miles)	Centros poblados (CCPP)	Población (En miles)
Total	9.909	15.033	73.857	8.705	14.245	3.674
500.000 a más	2	1.478	-	-	-	-
100.000 a 499.999	33	7.830	7	961	2	282
50.000 a 99.999	27	1.808	15	1.017	8	536
20.000 a 49.999	39	1.118	19	638	13	367
2.000 a 19.999	245	1.450	225	1.157	100	544
500 a 1.999	630	564	1.457	1.190	584	488
100 a 499	2.771	615	12.712	2.661	5.511	1.135
50 a 99	1.416	102	7.705	552	3.085	227
Menos de 50	4.746	68	51.717	530	4.942	95

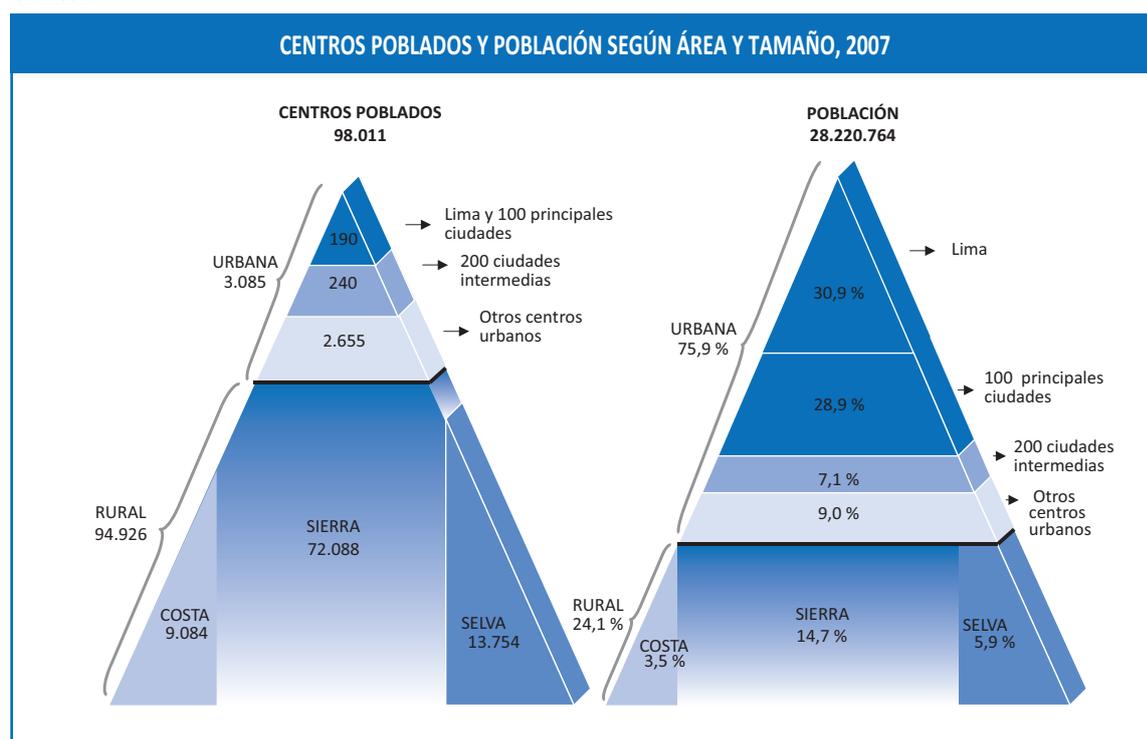
Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

los poblados menores de 500 habitantes también representan el mayor número de centros poblados (cuadro 2).

Al analizar la concentración de los centros poblados por ámbito, en el área urbana, encontramos 190 centros poblados, que incluyen a Lima y a 100 ciudades prin-

cipales. Lima concentra 31% de la población, mientras que las 100 ciudades principales concentran 29%. Esto significa que 60% de la población se concentra en Lima y en las 100 ciudades principales del país. Tenemos 240 ciudades intermedias en las cuales se asienta 7,1% de la población y 2.655 ciudades menores donde se ubica 9% de la población (gráfico 2).

Gráfico 2



Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

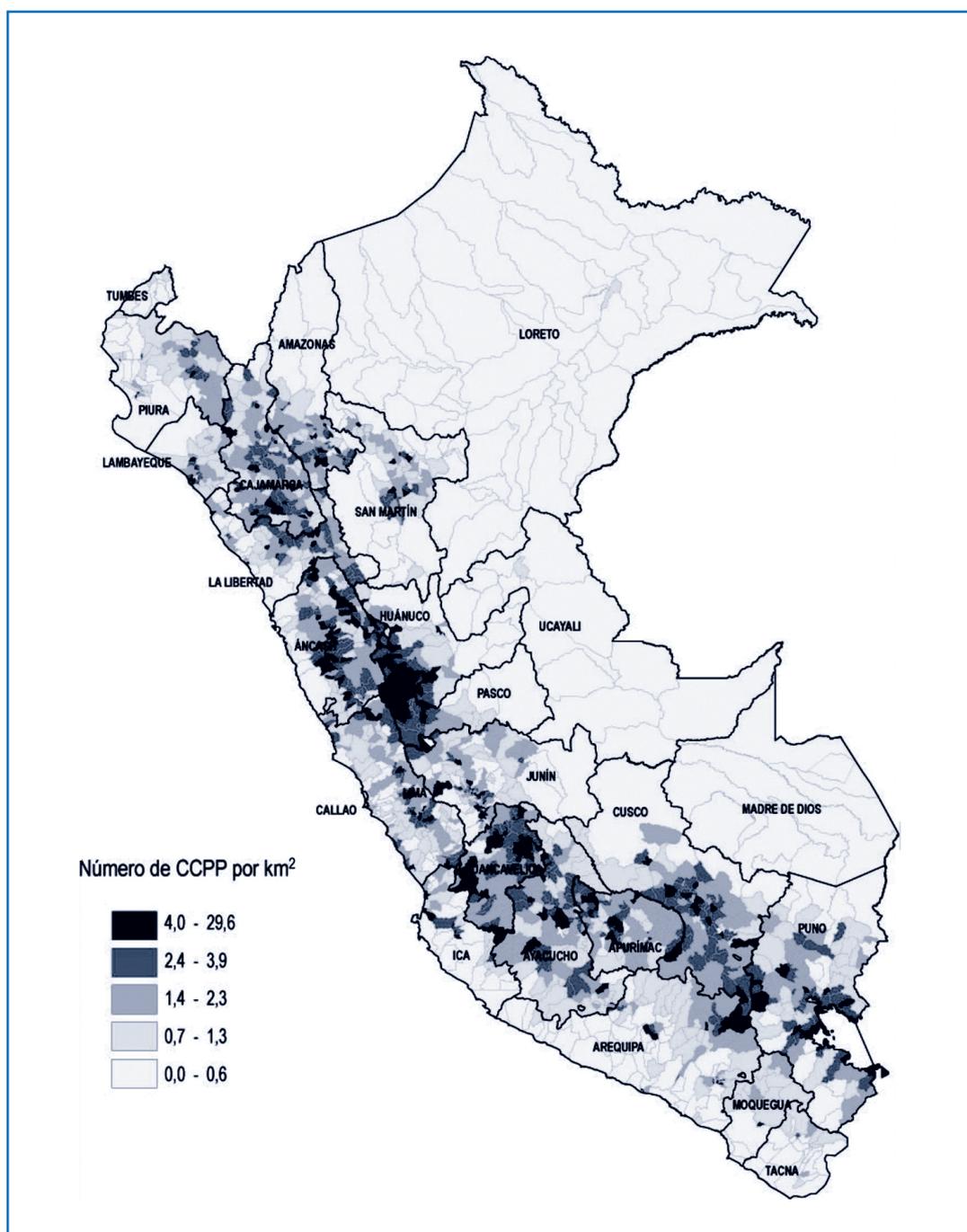
El extremo inferior del gráfico 2 muestra un total de 94.926 centros poblados ubicados en el área rural, de los cuales 72.088 están en la sierra, aunque concentran solo 14,7% de la población. La dificultad para acceder a cada uno de estos centros poblados es una de las razones por las cuales resulta muy complejo reducir la pobreza en la sierra. En el caso de la costa, existen 9.080 centros poblados, que representan a 3,5% de la población. En

la selva se contabilizan 13.754 centros poblados, que concentran 5,9% de la población.

A manera de síntesis, el mapa 1 muestra la densidad de los centros poblados. Las áreas más oscuras representan la mayor densidad: cuatro o más centros poblados por 10 kilómetros cuadrados. La menor densidad se observa en las áreas de menor concentración de la costa y la selva.

Mapa 1

DENSIDAD DE CENTROS POBLADOS POR CADA 10 KILÓMETROS CUADRADOS



Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

Cuadro 3

NÚMERO DE CENTROS POBLADOS POR TAMAÑO DE POBLACIÓN SEGÚN REGIONES NATURALES, 2007

Regiones naturales según Pulgar Vidal	Total	Rural				Urbano
		Menor de 50	De 50 a 99	De 100 a 499	De 500 a 1999	De 2000 a más
1 Chala o costa	6.252	2.728	836	1.878	506	304
2 Yunga marítima y fluvial	16.085	8.511	2.434	4.525	512	103
3 Quechua o templada	26.338	17.162	3.026	5.374	645	131
4 Suni o jalca	21.685	15.095	2.447	3.687	398	58
5 Puna o altoandina	14.747	13.085	835	719	82	26
6 Janca o nival	912	765	68	70	9	0
7 Rupa rupa o selva alta	5.604	1.862	1.125	2.343	234	40
8 Omagua o selva baja	6.388	2.197	1.435	2.398	284	73
Total	98.011	61.405	12.206	20.994	2.671	735

Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

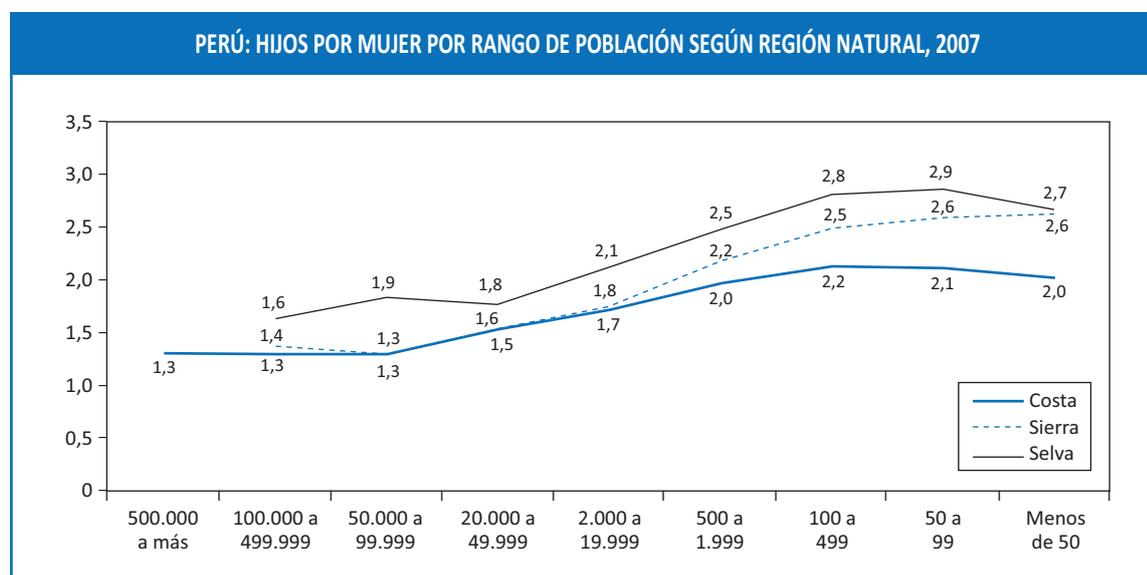
Respecto al número de centros poblados por el tamaño de su población según región natural, el cuadro 3 muestra que de los 98.011 centros poblados, el mayor número se concentra en el área rural; en particular, en las zonas yunga, quechua y suni. La mayor dispersión se ubica en el rango menor de 50 habitantes, que tiene, como hemos mencionado, un promedio de 11 habitantes.

En sus comentarios, Carlos Amat y León destacó tres aportes muy importantes del censo del 2007: la dimensión del centro poblado; la región natural, que permite ubicar incluso a los centros poblados que están por encima de los 4.500 metros de altitud; y la variable *ocupación*, que identifica el tipo de inserción del jefe de

familia en la actividad productiva —obrero, trabajador independiente calificado o no calificado, etcétera— y no solo el sector en el que se desempeña —agricultura, pesquería, ganadería, industria, construcción, etcétera— como se hacía tradicionalmente.

Raúl Molina subrayó que, por primera vez, el censo permite contar con un retrato de la población en términos de entidades reales —núcleos de población— y no unidades político-administrativas —distritos, provincias, departamentos—, como ocurre en la mayor parte de los reportes de información en el Perú y de las estadísticas utilizadas para el diseño de políticas públicas. Estos núcleos de población representan las demandas

Gráfico 3



Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

Gráfico 4



Elaboración: Carlos Amat y León, Universidad del Pacífico.

reales de servicios públicos, y son la base para generar actividades y oportunidades económicas.

Molina destacó que se trata de un punto de inicio, y que se requiere explotar este recurso de información relacionando los núcleos de población con otras entidades geográficas —como cuencas, pisos altitudinales o recursos naturales—, con el fin de otorgarle mayor riqueza y potencial para la formulación de políticas públicas. Asimismo, señaló que contar con este recurso de información supone un desafío para rediseñar el mapa político-administrativo del país, analizando con mayor profundidad los patrones de distribución de la población en el territorio, y para diseñar redes de servicios orientados a lograr una mejor cobertura.

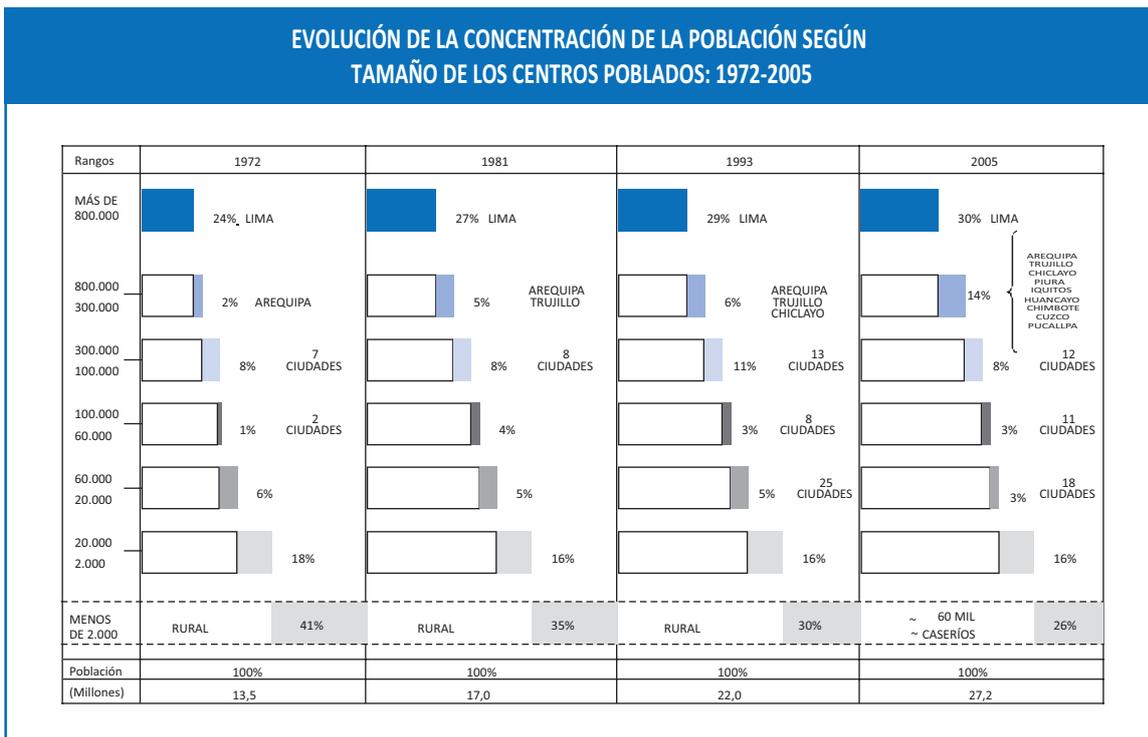
Carlos Amat y León está desarrollando, en convenio con el INEI, un sistema de análisis de la información socioeconómica de los hogares según tamaño de los centros poblados, que será actualizado con los resultados del censo del 2007. La combinación de la información de los censos y otras fuentes de datos del INEI ha permitido obtener información sobre el *stock* de capital de cada familia —tipo de vivienda; acceso a servicios de agua, desagüe y alumbrado; equipamiento, entre otros—, su inserción a la actividad económica —a través del acceso a los mercados y las capacidades de sus miembros—, las fuentes de ingresos y la forma como se gastan, etcétera (gráfico 4).

El gráfico 5 muestra la dinámica poblacional del país desde 1972. La población asentada en Lima pasa de 24% en 1972 a 31% en el 2007, y en el sector rural, de 41% a 24,1%. Las ciudades de 50.000 y 100.000 habitantes son lugares de tránsito para llegar a grandes concentraciones en Lima, Arequipa, Chiclayo, Piura, Huancayo y Cusco, lo que sugiere que el destino de los 94.000 centros poblados del país es alcanzar, en los años 2020 o 2030, el estilo de vida de ciudades como Chimbote, Juliaca o Pucallpa.

A pesar de que la meta deseada en los últimos 30 años apunta hacia la descentralización, ha ocurrido exactamente lo contrario. De ahí se desprende la pregunta de cómo revertir esta situación y cómo ocupar el territorio en los próximos 30 años, con qué tipo de centro poblado y con qué tipo de red en las diferentes cuencas del país.

Respecto a las características sociales de la población vinculadas al tamaño del centro poblado, la exposición de Renán Quispe mostró, en términos del *promedio de hijos por mujer*, que la mayor paridez se presenta en la selva, seguida por la sierra y la costa. Sin embargo, en todos los casos, se evidencia que la paridez aumenta en los centros poblados de menor tamaño, especialmente en la selva; la paridez más alta se observa en los centros poblados de 50 a 99 habitantes, con un promedio de 2,9 hijos por mujer en edad fértil, mientras que, en la sierra

Gráfico 5



Fuente: Censos Nacionales de Población-INEI.
Elaboración: Carlos Amat y León, Universidad del Pacífico.

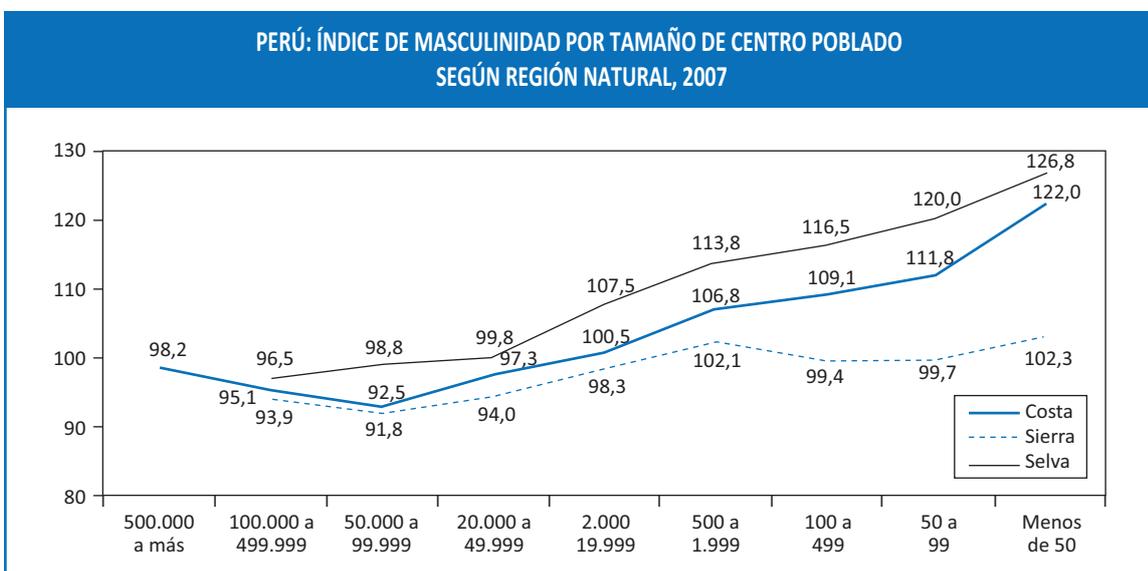
y la costa, esta cifra alcanza 2,6 y 2,1, respectivamente (gráfico 3).

Con relación al *índice de masculinidad*, se aprecia que este es mayor en la selva, seguido de la costa y la sierra, aunque en todas las regiones se observa que, a mayor tamaño del centro poblado, menor es el índice de mas-

culinidad. En el caso de la selva, en los centros poblados de 2.000 a 20.000 habitantes comienza a ser más alto el índice de masculinidad; en los tramos más pequeños, este es más pronunciado (gráfico 6).

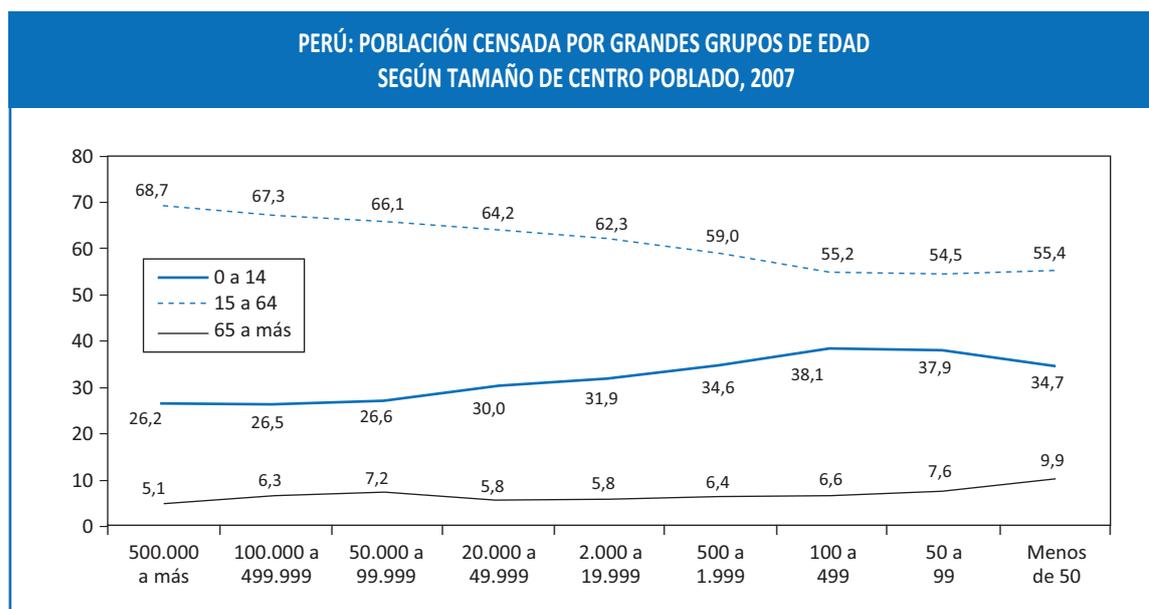
Con respecto a la población censada por grandes grupos de edad, encontramos que el grupo de edad más

Gráfico 6



Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

Gráfico 7



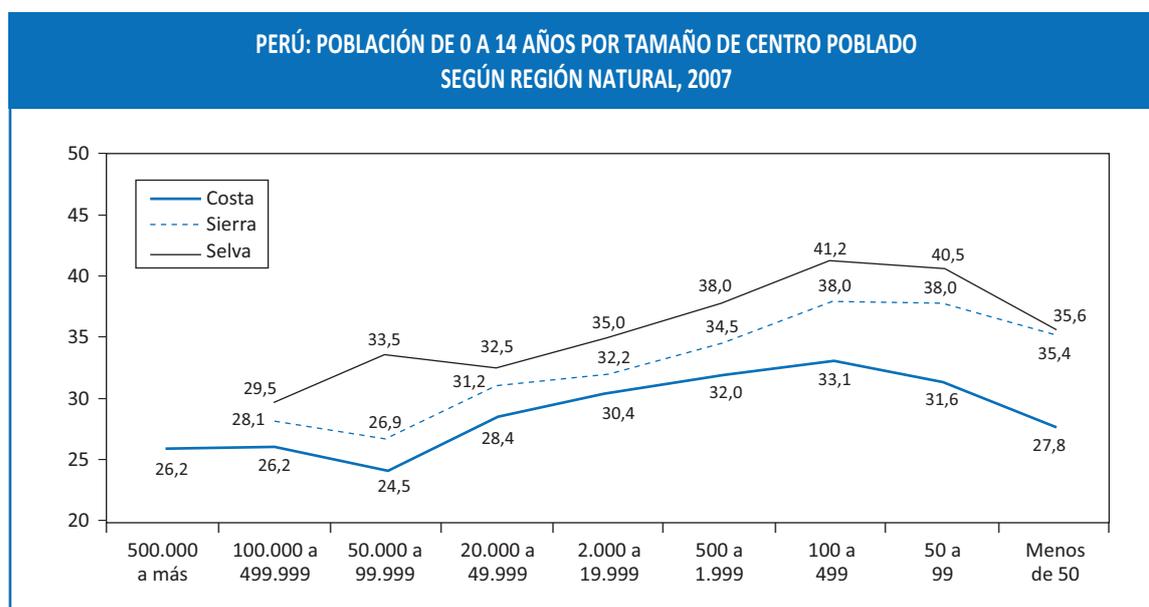
Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

dependiente —0 a 14 años— aumenta a medida que el tamaño de la población se reduce. Lo mismo ocurre, aunque con mayor intensidad, en la población de 65 años a más. Factores como el bajo nivel de desarrollo —sobre todo de educación— y el alto nivel de mortalidad inciden en una alta natalidad, lo que determina que en los centros poblados muy pequeños, la población de este rango de edad sea más numerosa que en las ciudades grandes. En general, en los centros poblados de 500 o menos habitantes, el porcentaje de niños y niñas menores de 15

años es más elevado; evidentemente, esto determina que la población en edad de trabajar se reduzca (gráfico 7).

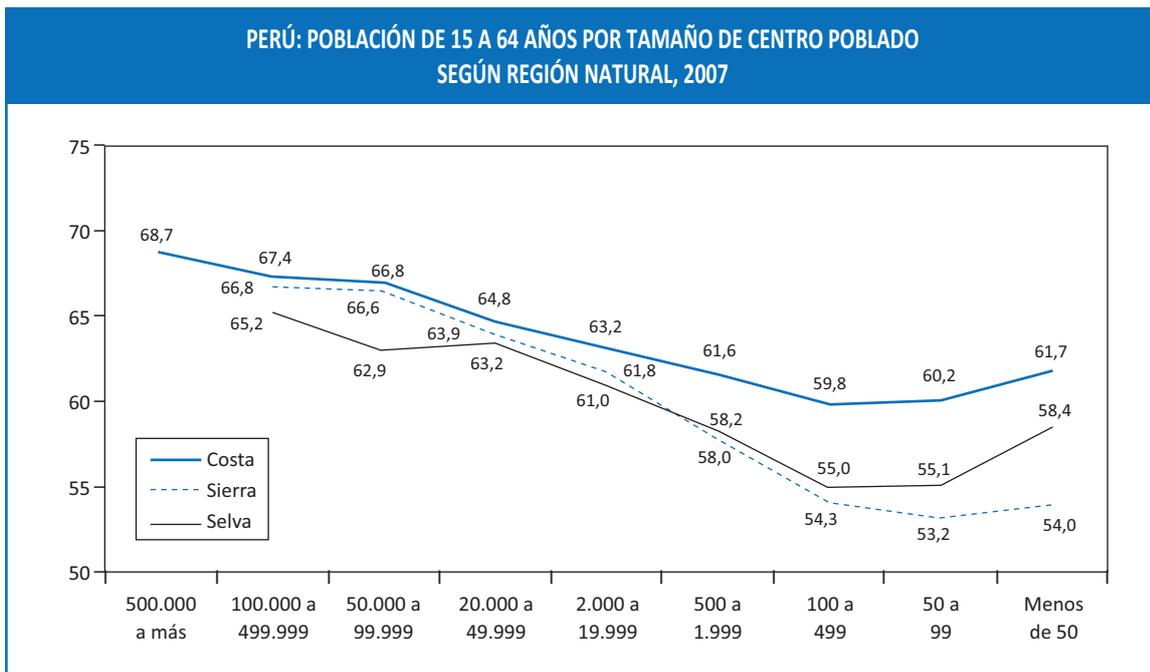
Al analizar la situación de la población de 0 a 14 años por región, encontramos que, en el caso de la selva, este grupo de edad es mayor que en las otras regiones. En la sierra y la selva, a menor tamaño del centro poblado, mayor es el peso de la población joven respecto a la población total; no sucede lo mismo en la costa (gráfico 8). En términos de la población en edad

Gráfico 8



Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

Gráfico 9



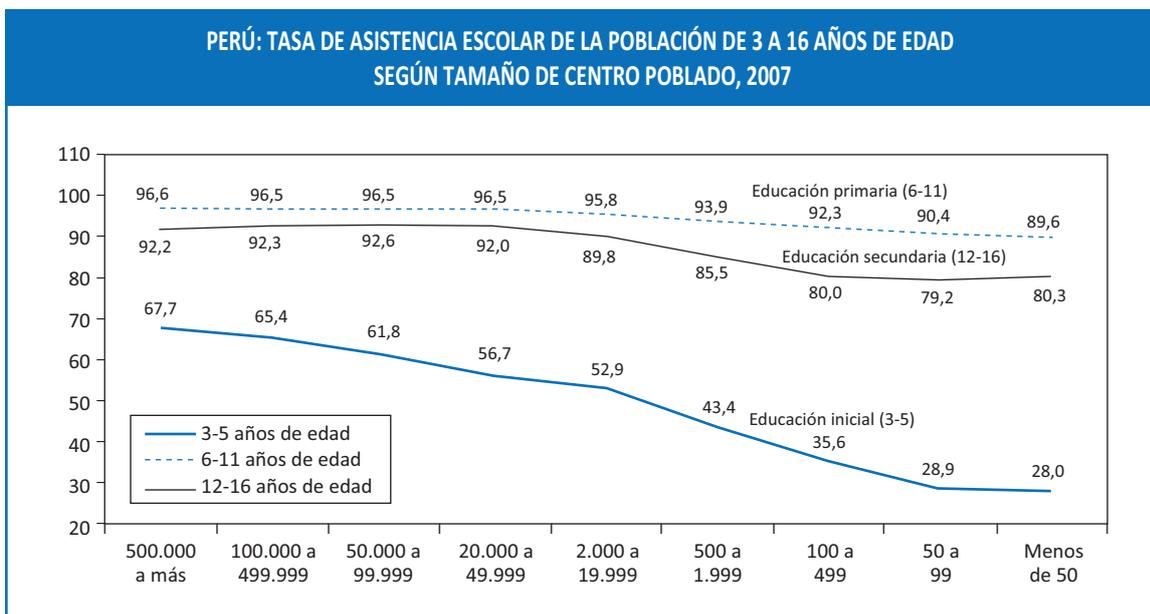
Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

de trabajar —15 a 64 años—, la correlación —a menor tamaño poblacional, menor porcentaje de población en edad de trabajar— es más intensa en la sierra que en la selva; esta tendencia es mucho más pronunciada en la costa. Así, en la sierra, en los centros poblados menores de 500 habitantes, el porcentaje de población en edad de trabajar se ubica en alrededor de 54%, mientras que en la costa, en alrededor de 61% (gráfico 9).

2. EDUCACIÓN

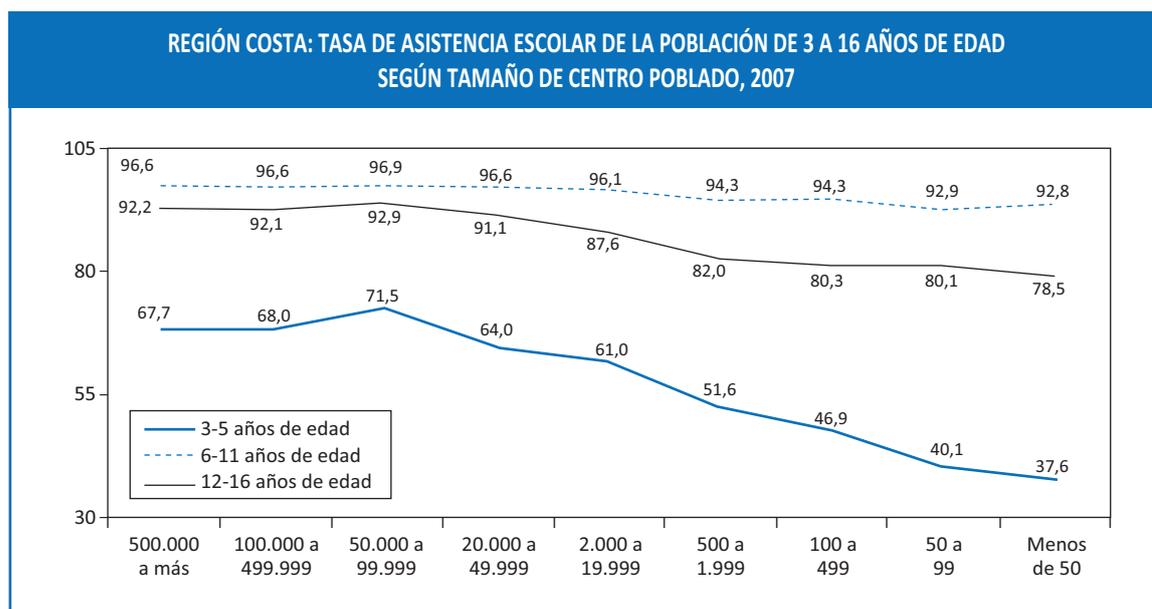
En términos de la asistencia escolar, el gráfico 10 muestra que, en el ámbito nacional, uno de los puntos críticos es que el acceso de niños y niñas de 3 a 5 años todavía es bajo. Hay que tener en cuenta que este acceso es un elemento fundamental para la preparación futura de los niños.

Gráfico 10



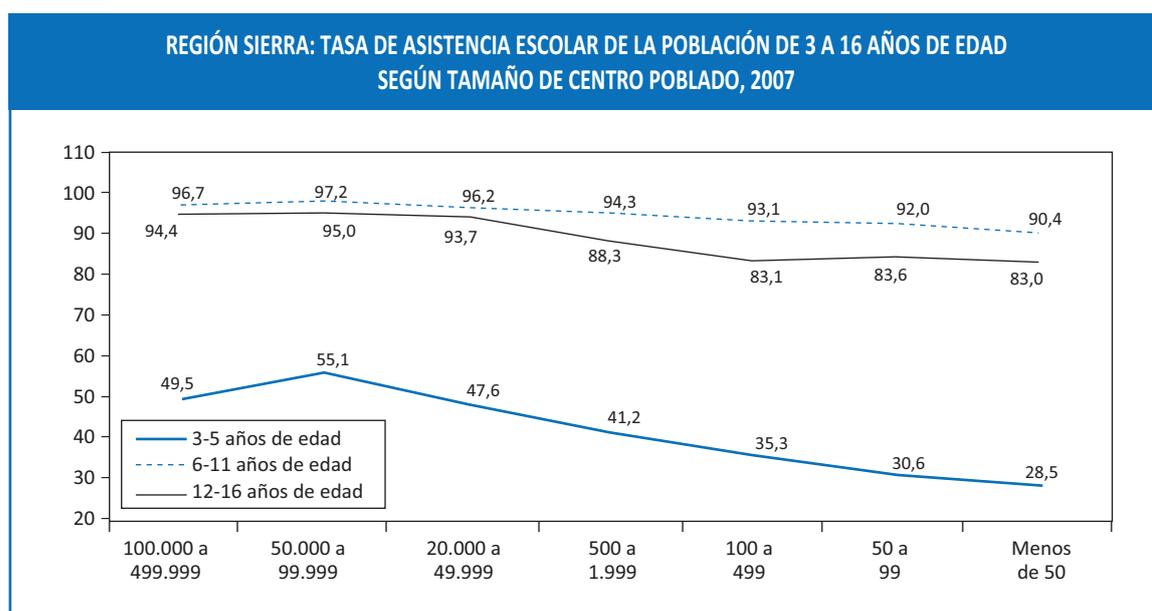
Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

Gráfico 11



Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

Gráfico 12



Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

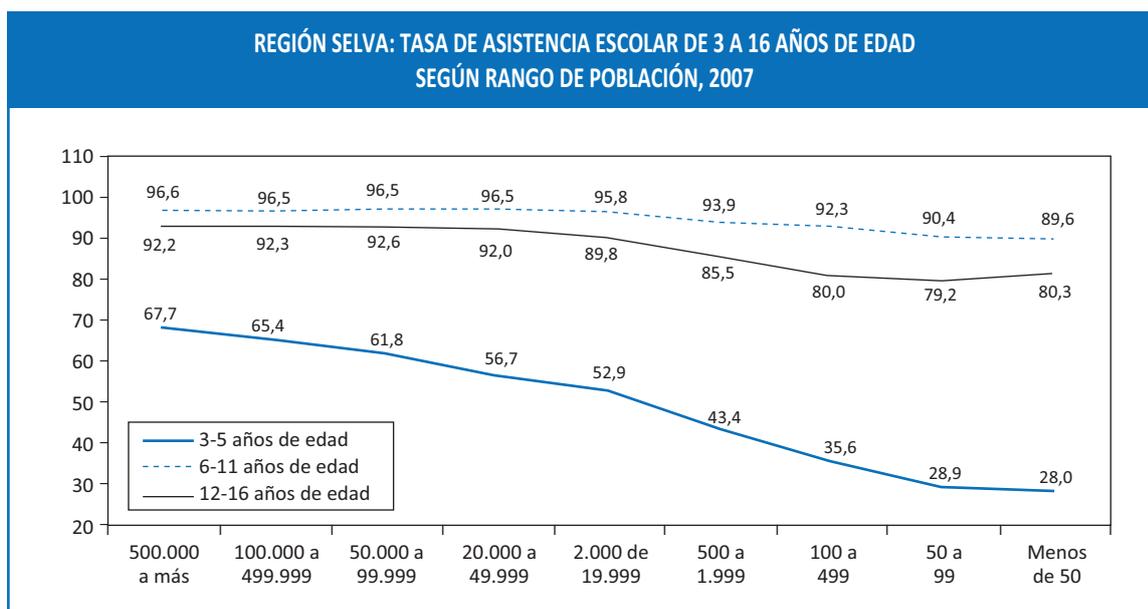
En las grandes ciudades —incluso hasta de 50.000 habitantes—, se alcanza una cobertura superior a 60%, pero, a partir de las poblaciones de 500 a 2.000 habitantes, esta es mucho menor, especialmente en la sierra y la selva (gráficos 11, 12 y 13). La atención a los centros poblados más pequeños constituye, sin duda, un tema que requiere mucho más trabajo.

No ocurre lo mismo con la educación primaria y secundaria, niveles en los que no se observa mayor diferen-

cia en la asistencia por tamaño de centro poblado. Esto representa un paso importante en términos de acceso, aun cuando en los poblados pequeños sea frecuente la modalidad unidocente y multigrados, y la calidad de la educación constituya un tema pendiente.

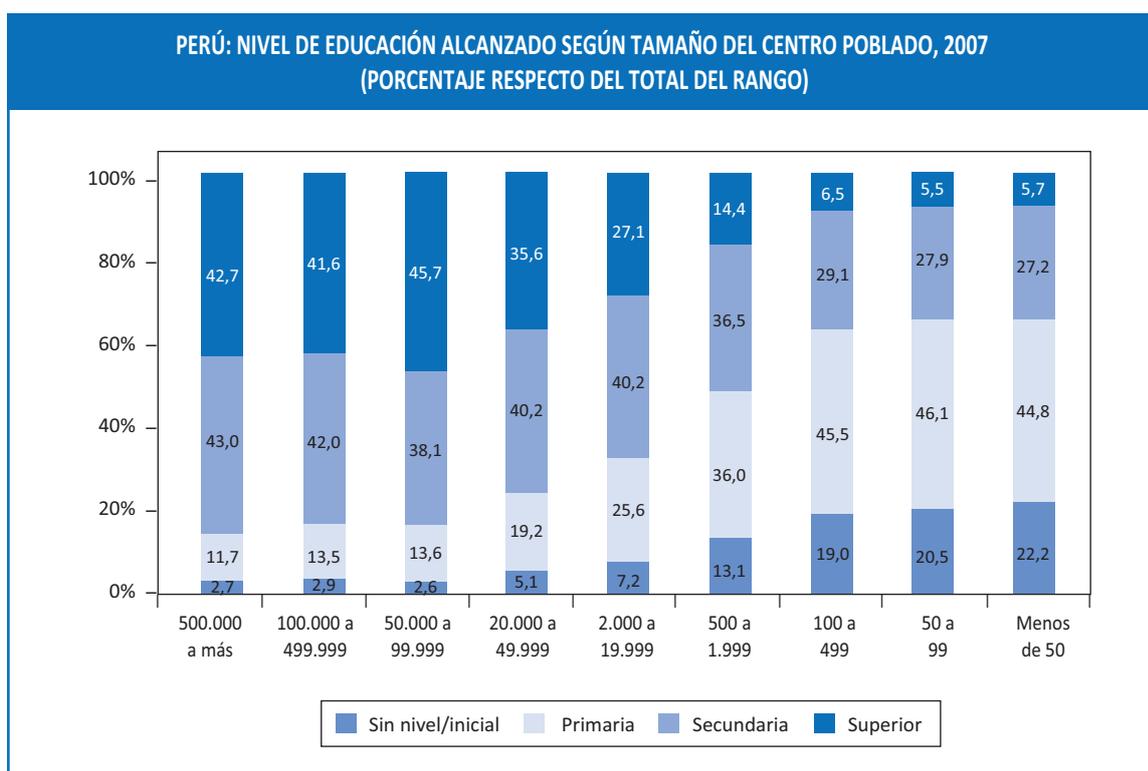
En cuanto al nivel educativo de la población de 15 años y más, vemos que en las ciudades más grandes predomina una población con formación superior (43%) y secundaria (43%), situación que va cambiando según

Gráfico 13



Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

Gráfico 14



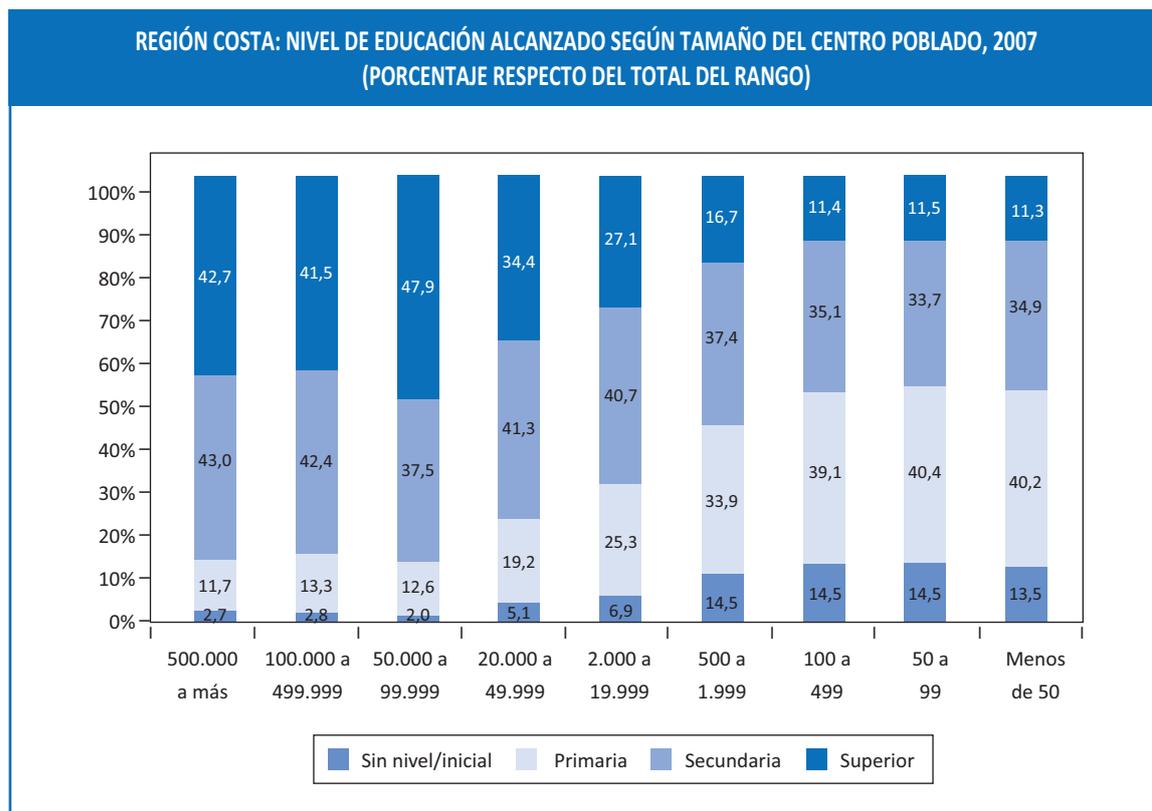
Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

disminuye el tamaño del centro poblado. Así, se va reduciendo el porcentaje de población que tiene instrucción superior y, también, aunque con menor intensidad, el de la población con educación secundaria, al tiempo que va aumentando el porcentaje de población de 15

años a más con instrucción primaria o sin nivel educativo (gráfico 14).

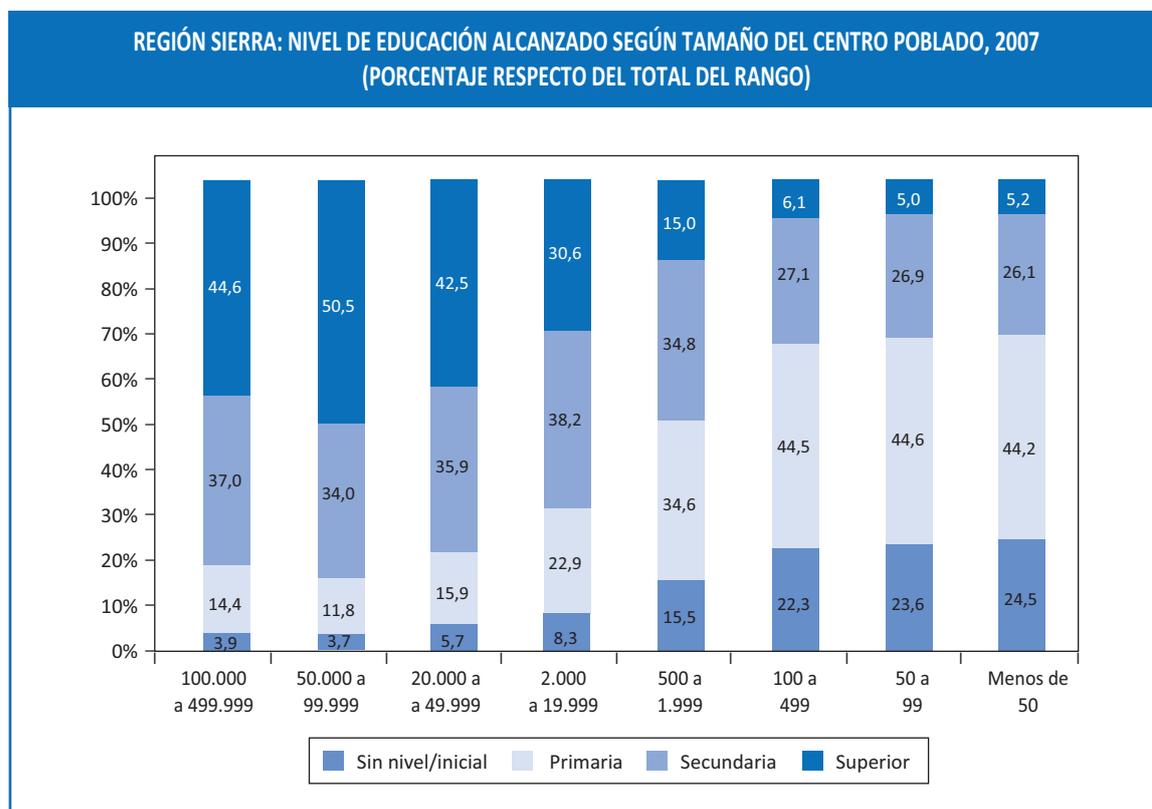
Al analizar esta situación por regiones naturales, encontramos que en la costa se aprecia la diferencia con menor

Gráfico 15



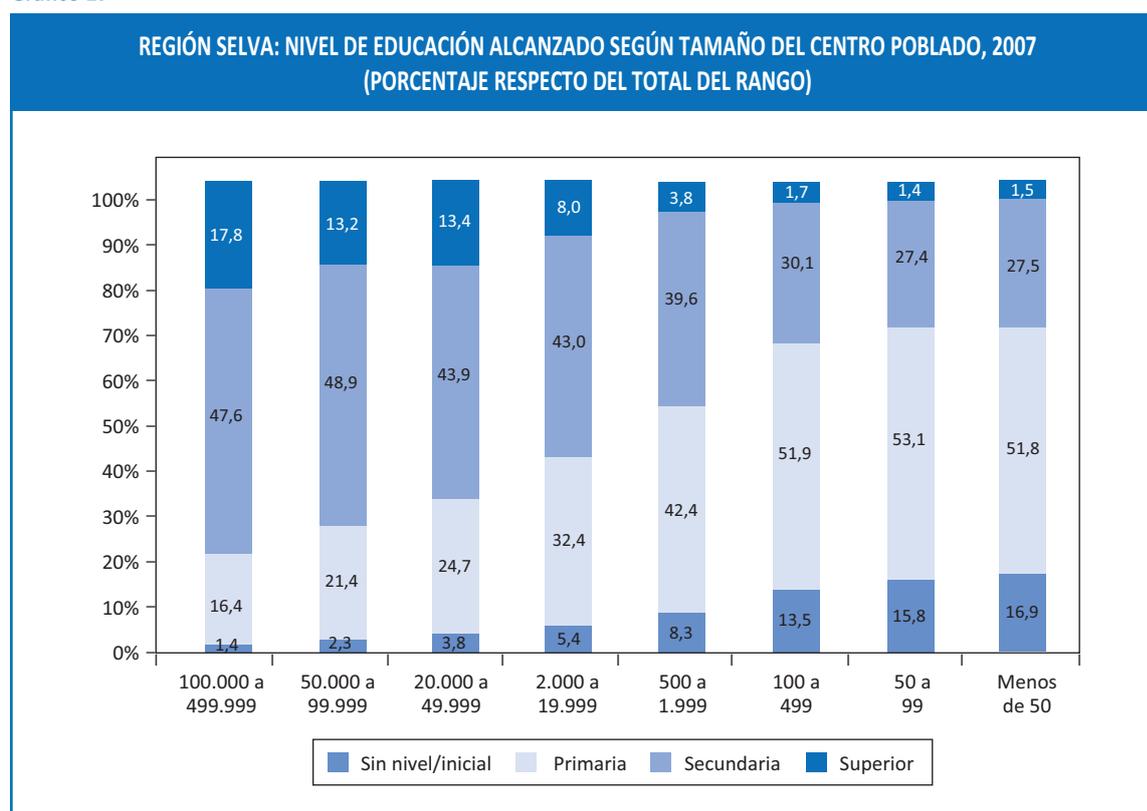
Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

Gráfico 16



Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

Gráfico 17



Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

intensidad; así, en los centros poblados más grandes, la población con educación superior y secundaria alcanza 43% en ambos casos, mientras que, en los centros poblados de menor tamaño, estos porcentajes son de 11% y 35%, respectivamente (gráfico 15).

Estas tendencias se agudizan ligeramente en el caso de la sierra (gráfico 16), y se presentan con mayor intensidad en la selva (gráfico 17), donde, en los centros poblados rurales, es mayor el porcentaje de población que solo ha cursado la primaria o que carece de instrucción.

3. VIVIENDA

En el tema de la vivienda, al analizar el acceso al alumbrado eléctrico por red pública según región natural y tamaño del centro poblado, encontramos que, independientemente de la región natural, a menor tamaño del centro poblado, menor acceso a este servicio.

No se observan mayores diferencias en las ciudades grandes e intermedias de la costa, la sierra y la selva, lo que evidencia que es posible llegar con relativa facilidad a los centros poblados de 1.000 a 2.000 habitantes, punto a partir del cual se presenta una reducción pro-

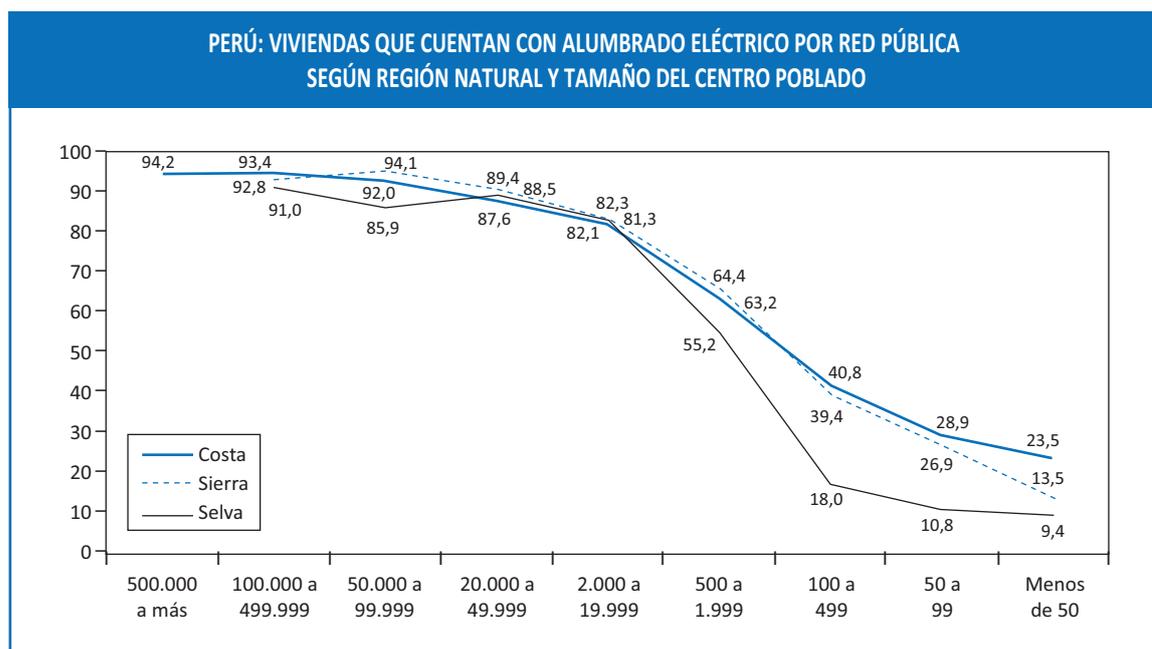
nunciada en el acceso a este servicio, mucho más aún en el caso de la selva (gráfico 18).

Esta característica es similar en el caso del agua potable. Se evidencia una caída en el acceso a este servicio a medida que disminuye el tamaño del centro poblado. Esto sucede independientemente de la región natural, en particular en los centros poblados con menos de 2.000 habitantes (gráfico 19). Esta tendencia se mantiene para el caso del acceso al desagüe (gráfico 20).

Un tema relevante por sus implicancias en el campo de la nutrición es el tipo de combustible utilizado por los hogares. En general, las estadísticas en el ámbito nacional muestran que 56% de las viviendas utilizan gas, uso que se concentra especialmente en las ciudades grandes (87%). La leña es utilizada por 30% de las viviendas, uso que se concentra en los centros poblados rurales: 67% en los centros poblados con menos de 50 habitantes, 75% en los de 50 a 99 habitantes, y 80% en los de 100 a 499 habitantes.

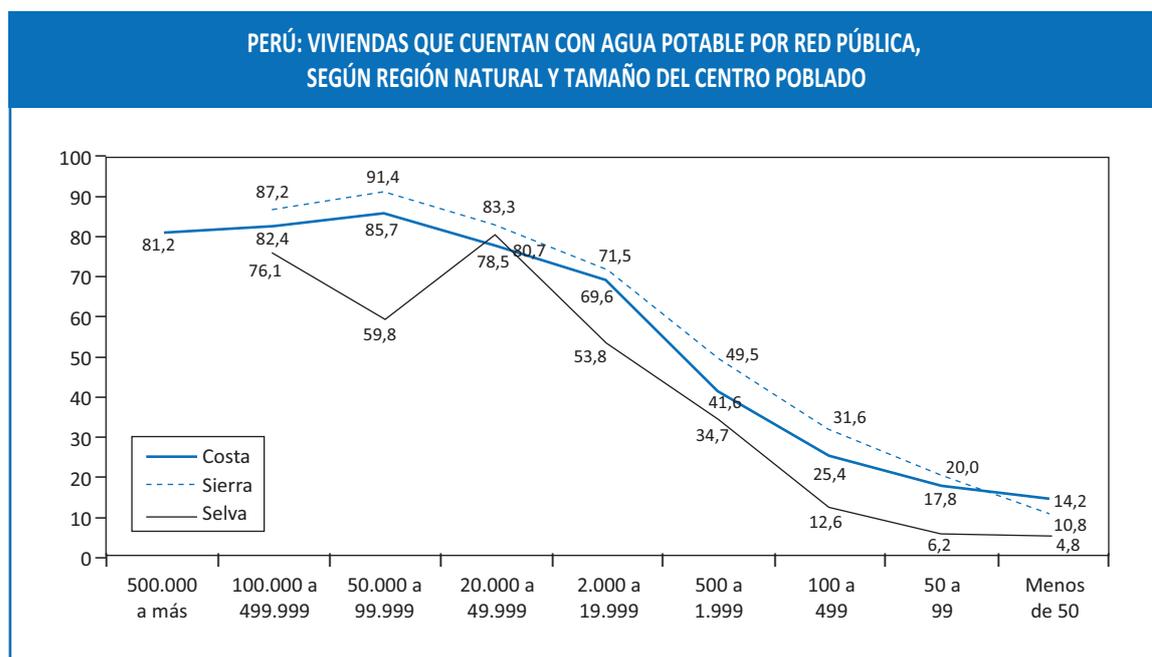
Según región natural, en la costa predomina el gas (77%), y en la sierra y selva, la leña (51% y 61%, respectivamente) (gráfico 21). En la costa, el uso del gas está generalizado sobre todo en las ciudades grandes y los

Gráfico 18



Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

Gráfico 19



Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

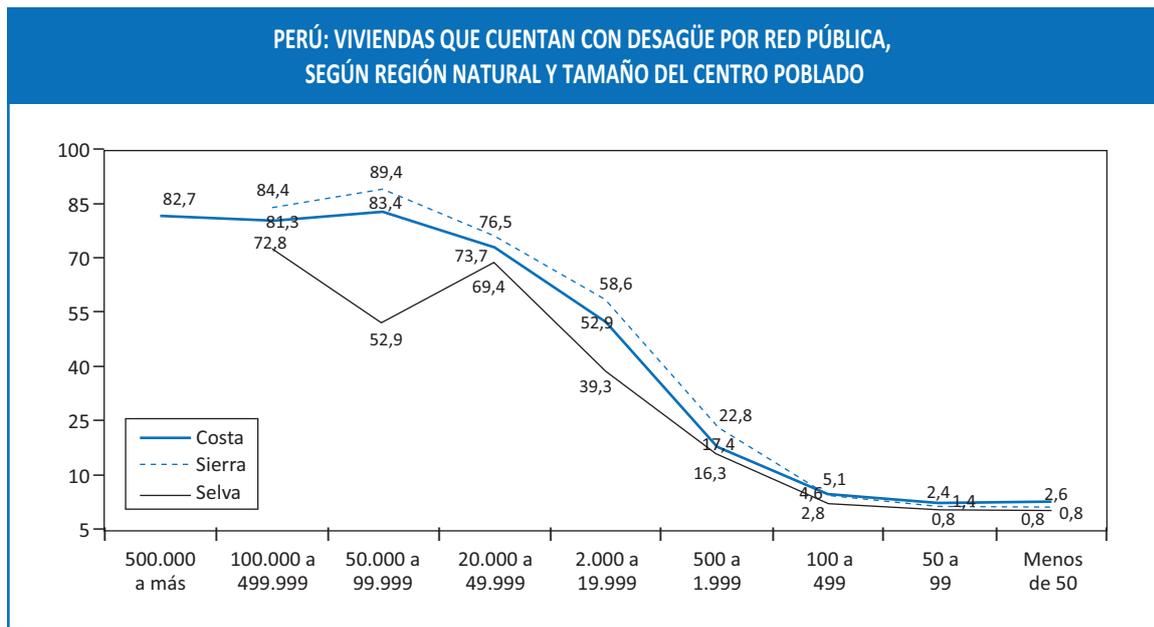
centros poblados de 2.000 a 20.000 habitantes (87% y 65%, respectivamente) y, según los departamentos, sobre todo en Lima, Callao, Ica y Tumbes.

En la sierra, la leña es utilizada fundamentalmente tanto en los centros poblados con menos de 50 habitantes (61%) como en aquellos que tienen de 500 a 1.999 habitantes (73%). En cuanto a los departamen-

tos, destacan Apurímac, Cajamarca, Ayacucho y Huanavelica.

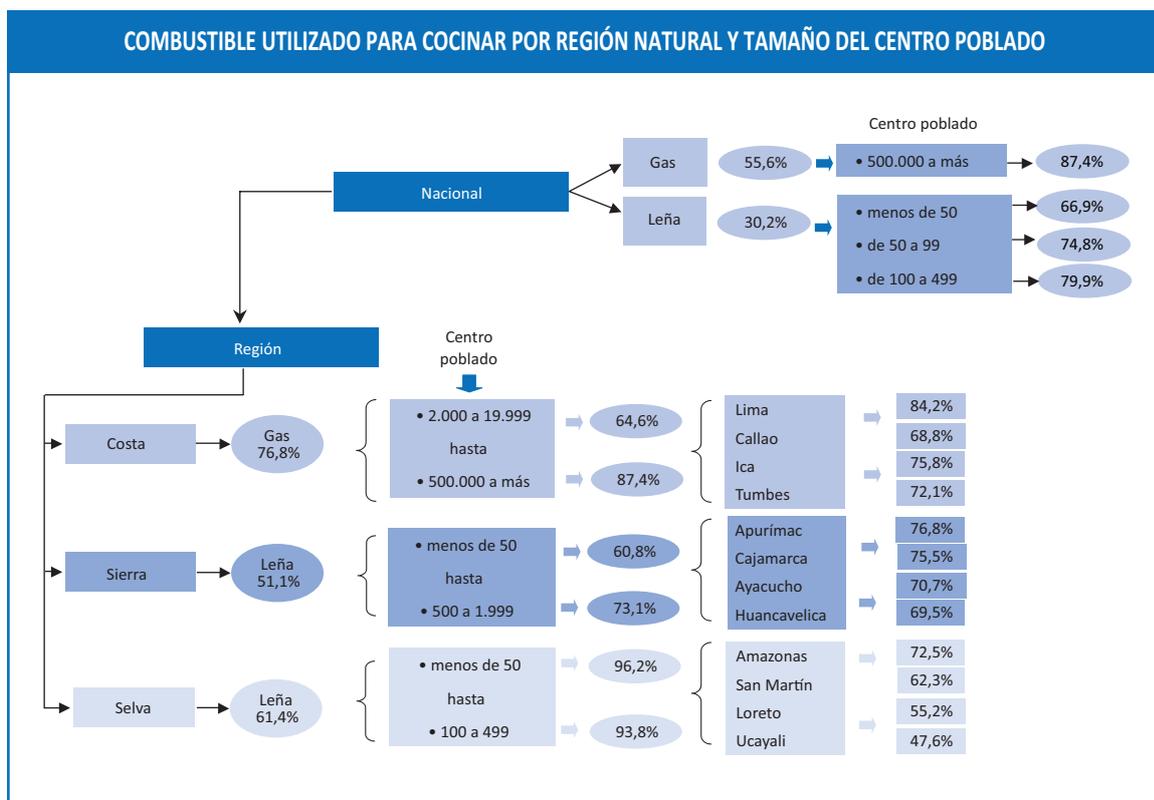
Finalmente, en la selva se observa que la leña se utiliza en los centros poblados de menos de 50 habitantes (96%) y en los que tienen de 100 a 499 habitantes (94%). La mayor concentración se presenta en los departamentos de Amazonas, San Martín y Loreto.

Gráfico 20



Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

Gráfico 21



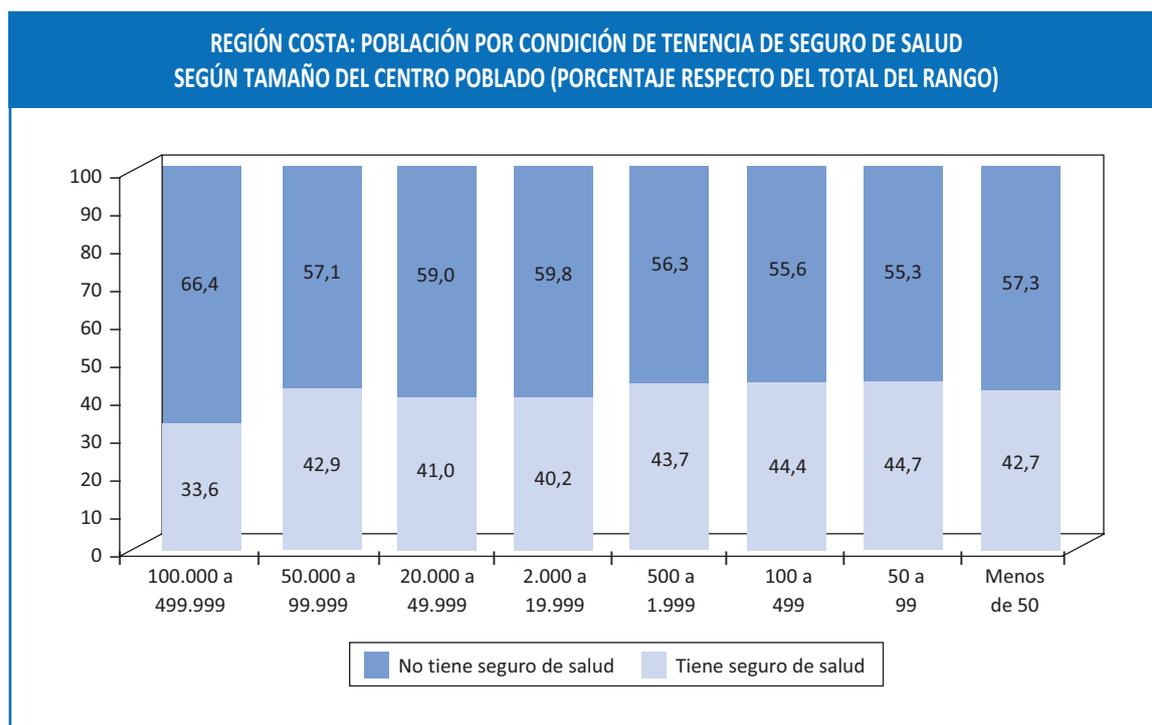
Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

4. SALUD

En el caso de la salud, destaca el hecho de que la dispersión poblacional no incide demasiado en el acceso

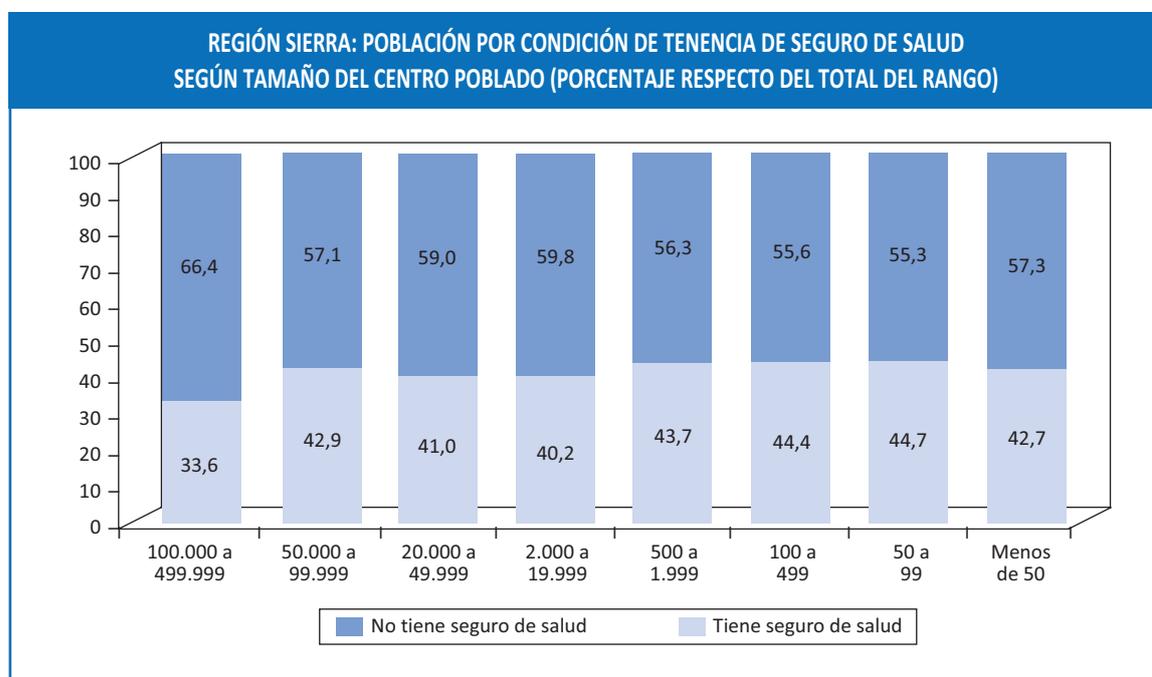
al seguro de salud, lo que muestra la preocupación de la sociedad y el Estado por brindar este tipo de protección a todos los ciudadanos. Independientemente del tamaño del centro poblado, no se evidencian

Gráfico 22



Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

Gráfico 23

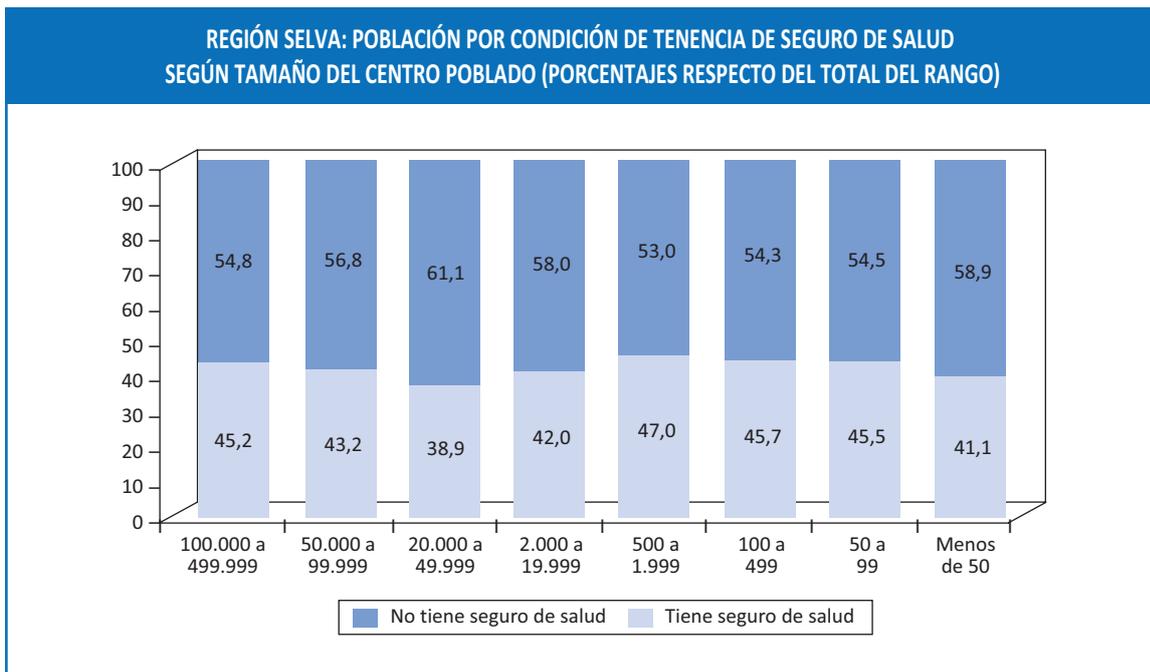


Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

diferencias significativas, como en el caso de los demás servicios públicos. El Seguro Integral de Salud (SIS) del Ministerio de Salud (MINSA) es el que mantiene una situación equilibrada tanto en la costa como en la sierra y la selva.

Así, tanto en la costa como en la sierra, 34% de la población tiene acceso al seguro de salud en las ciudades más grandes, porcentaje que se eleva a 43% en los centros poblados de menor tamaño (gráficos 22 y 23). Esta situación no varía sustancialmente en el caso de la

Gráfico 24



Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

selva, donde estos porcentajes ascienden a 45% y 41%, respectivamente (gráfico 24).

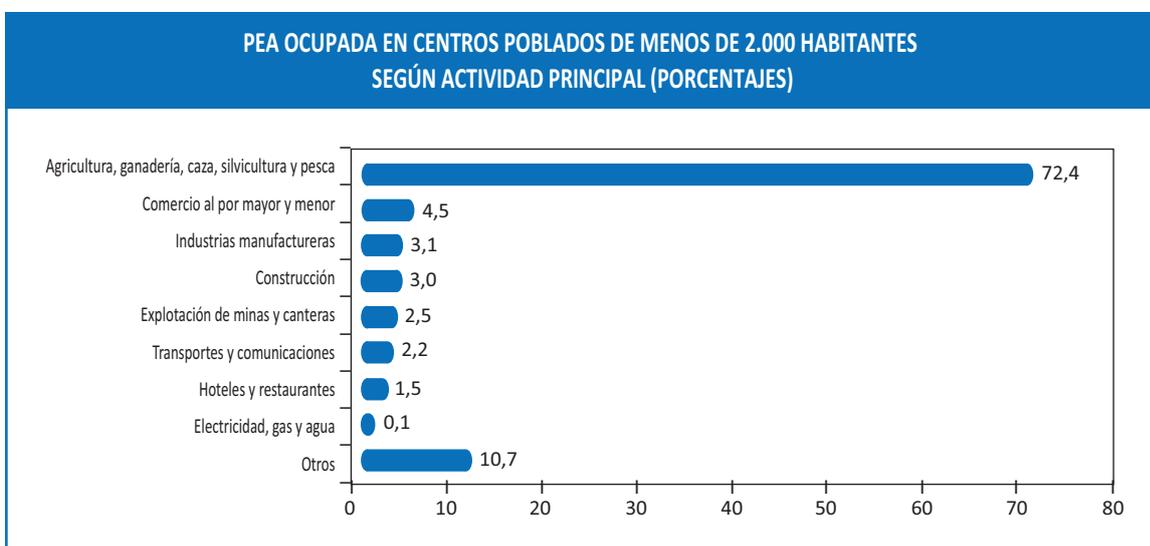
5. EMPLEO

Finalmente, la exposición de Renán Quispe abordó el tema del empleo, analizando los tipos de actividades económicas que predominan según el tamaño del centro poblado. Los resultados del censo muestran que en los centros poblados más pequeños, 72% de la población se

dedica a la agricultura, actividad que constituye el principal soporte de la economía del hogar (gráfico 25).

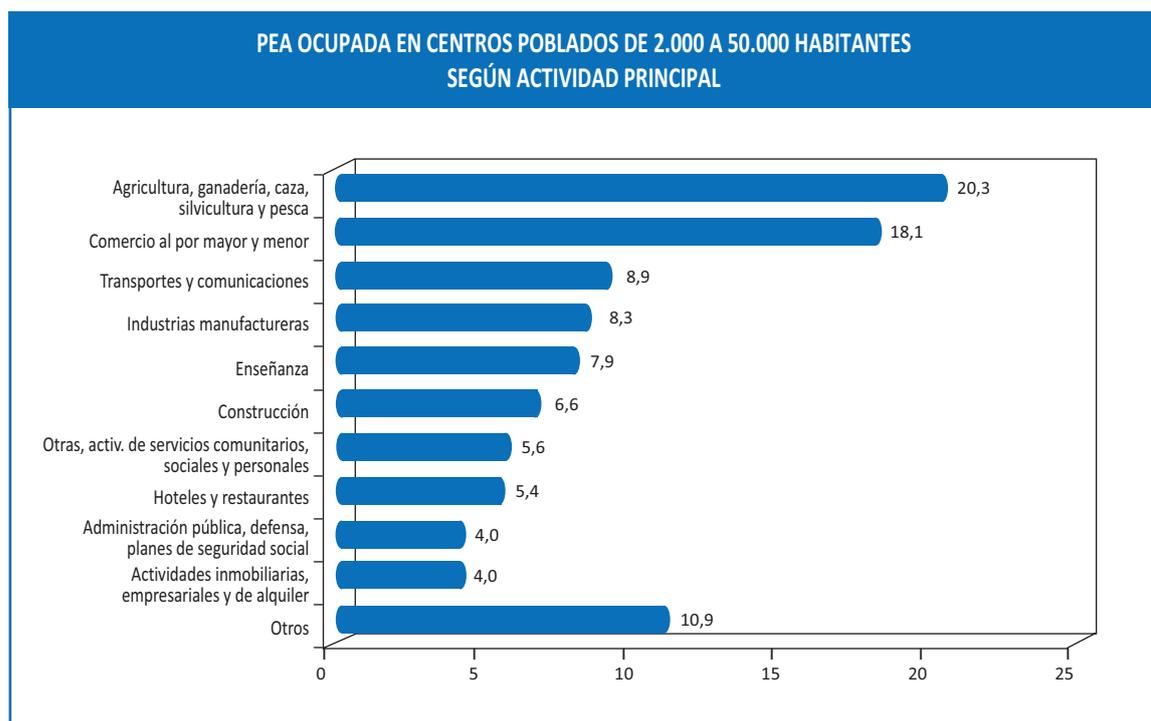
Con relación a las ciudades menores, de 2.000 a 50.000 habitantes, se evidencia una mayor diversidad: la agricultura (20%) y el comercio (18%) absorben a la población ocupada en mayor proporción, seguidas del rubro de transportes y comunicaciones (9%), la manufactura (8%) —sin duda, la manufactura artesanal, vinculada a la agricultura, y el tejido— y la enseñanza (8%) (gráfico 26).

Gráfico 25



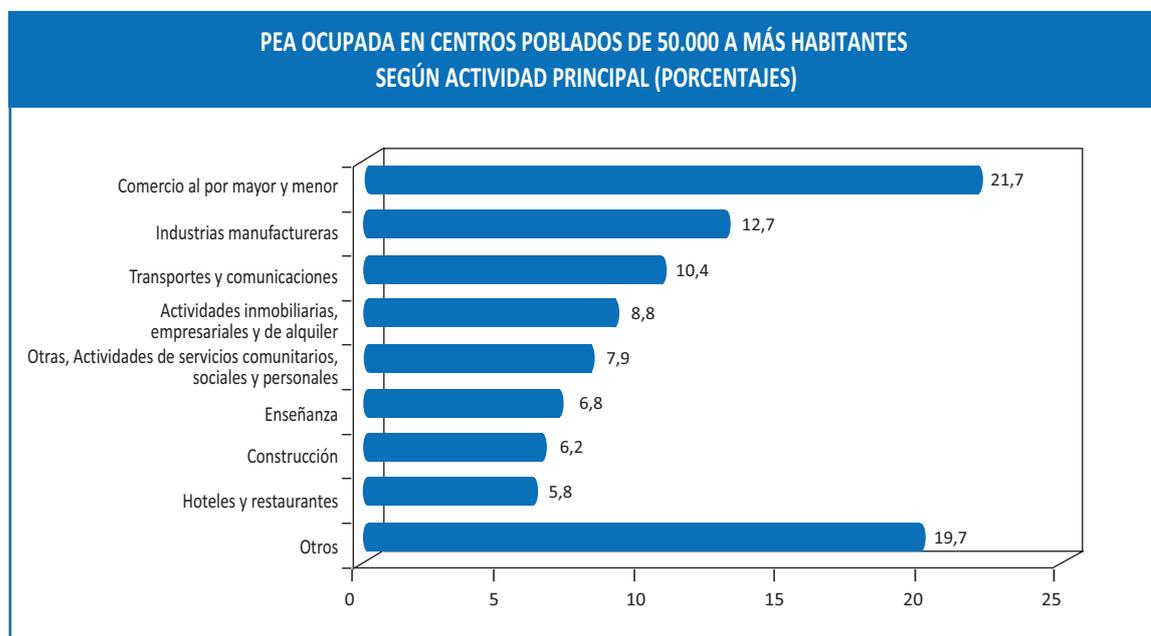
Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

Gráfico 26



Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

Gráfico 27



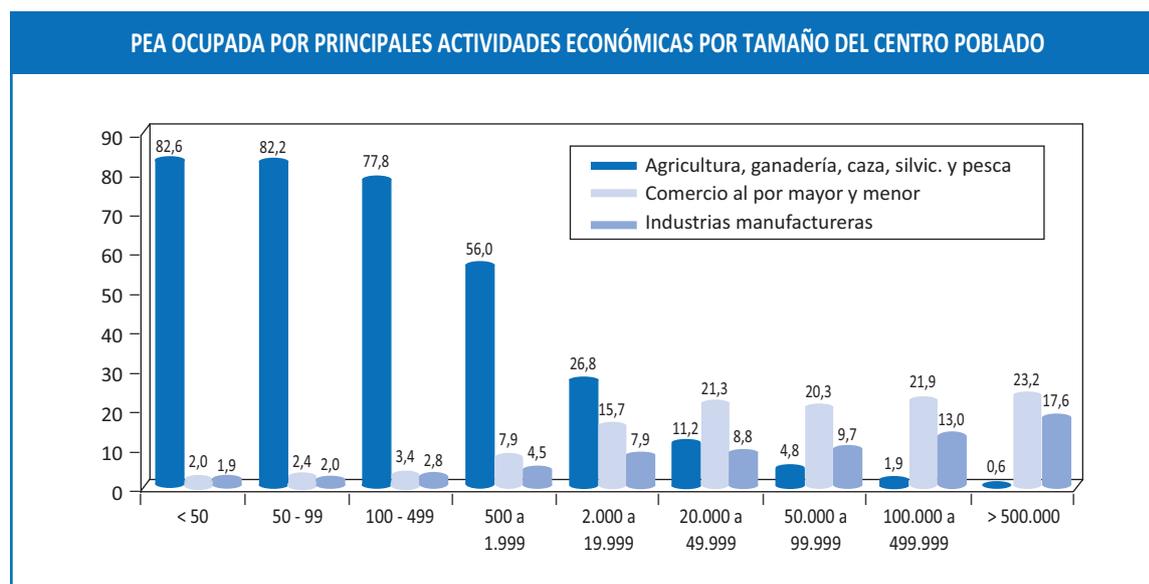
Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

Finalmente, en las ciudades más grandes, de 50.000 a más habitantes, se aprecia una mayor diversificación de las actividades económicas, lo que tiene un impacto en la demanda de trabajo. Predomina, en este caso, el comercio al por mayor, que capta a 22% de la población urbana; en segundo lugar, se encuentra la actividad

manufacturera, con 13%; y en tercer término, transportes y comunicaciones, con 10% (gráfico 27).

Al establecer una correlación entre las tres actividades fundamentales para la economía —la agricultura, el comercio al por mayor y la industria manufacturera—

Gráfico 28



Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

y el tamaño del centro poblado, encontramos que, en los poblados de menor tamaño —menos de 50 a 2.000 habitantes—, predomina la actividad agropecuaria. A partir de los 2.000 habitantes, esta actividad empieza a caer, mientras que se impone el comercio, que sin duda tiene cierta participación en los primeros rangos, seguido por las industrias manufactureras (gráfico 28).

En última instancia, Renán Quispe analizó la ocupación de la población según tamaño de los centros pobla-

dos; estos se agrupan en el ámbito rural (menos de 2.000 habitantes) y urbano (2.000 a más habitantes). De manera consistente con los resultados anteriores, 40% de la población vive de la agricultura, incluidos los trabajadores agropecuarios o pesqueros, y 38% son trabajadores no calificados. En contraste, en los centros poblados urbanos, la diversificación es mucho mayor: en este caso, predominan los trabajadores calificados (19%) y no calificados (22%); los profesionales (13%); y los obreros, tanto operarios (11%) como de construcción, confecciones y otros (12%) (cuadro 4).

Cuadro 4

PEA OCUPADA POR OCUPACIÓN PRINCIPAL SEGÚN TAMAÑO DEL CENTRO POBLADO

Ocupación principal	Menos de 2.000 habitantes		De 2.000 a más hab.	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Total	2.629.839	100,0	7.621.433	100,0
Miembros del Poder Ejecutivo y de los cuerpos legislativos	4.840	0,2	22.101	0,3
Profesionales, científicos e intelectuales	86.356	3,3	968.867	12,7
Técnicos de nivel medio y trabajadores asimilados	28.012	1,1	627.665	8,2
Jefes y empleados de oficina	25.643	1,0	499.101	6,5
Trabajadores calificados, servicios personales, protección, seguridad y ventas, comercio en mercados	120.626	4,6	1.462.170	19,2
Agricultura, trabajadores calificados, agropecuarios, pesqueros	1.065.843	40,5	248.864	3,3
Obreros, operadores mineros, cantería, petróleo, industria manufacturera y otros	119.682	4,6	878.945	11,5
Obreros de construcción, confecciones, producción de papel cartón, caucho, plástico y otros	105.925	4,0	936.576	12,3
Trabajadores no calificados, servicios, peones agropecuarios, pesca, mina, cantera y afines	1.006.242	38,3	1.654.660	21,7
Otros	5.550	0,2	92.680	1,2
Ocupación no especificada	61.120	2,3	229.804	3,0

Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.

En opinión de Quispe, lo lógico, eficiente y humano es vivir en ámbitos de 10.000, 20.000 o 50.000 habitantes, articulados en redes. Los avances tecnológicos han permitido la reducción de los costos de comunicación, energía y telefonía fija y celular: actualmente, 18,5 millones de peruanos acceden a la telefonía celular, que constituye una tecnología multifuncional. Para noviembre del 2008, más de 3.700 centros poblados contarán con la concesión para telefonía de banda ancha, lo que les permitirá acceder a todos los servicios de telefonía. Ello, unido a la masiva y audaz inversión en carreteras rurales, provinciales y departamentales, incrementará la interconectividad, que, sumada a la mayor difusión de la energía a gas, reducirá los costos de transporte y comunicaciones.

A manera de ejemplo, Renán Quispe analizó la estructura de gasto de las familias rurales y de las que habitan en ciudades medianas, pequeñas y grandes, y encontró una diferenciación acentuada en los patrones de consumo. El cuadro 5 muestra que, según datos del 2004, el costo de la canasta básica en Lima es de 2.100 nuevos soles, mientras que el de una ciudad pequeña es de 1.200 nuevos soles. El precio de los alimentos es mucho menor en las ciudades pequeñas debido a los menores costos de distribución y acceso, lo mismo que el precio por metro cuadrado de alquiler, construcción y seguridad. Asimismo, es menor el costo de salud —por las mejores condiciones ambientales y la menor contaminación— y el de transporte. Además, en los pueblos pequeños, la menor necesidad de desplazamiento permite contar con mayor tiempo libre. De esta manera, se puede lograr una mejor calidad de vida en ciudades de menor

dimensión si se garantiza que estas gocen de servicios de calidad —agua, desagüe, educación y salud—, capaces de garantizar el desarrollo de las facultades psíquicas, emocionales, estéticas, artísticas y recreativas de sus habitantes. Siguiendo este razonamiento, el PBI debería medirse por el grado de bienestar alcanzado respecto a esas facultades humanas, y no solamente por la producción material.

El desafío es desarrollar capacidades con menos recursos y lograr mayor calidad de vida agrupando a la población en redes de centros poblados de 10, 20, 50 ó 100.000 habitantes, donde se ubica la mitad de la población. Para la mitad restante, asentada en Lima y en nueve ciudades que tienen más de 300.000 habitantes, la estrategia debe ser mejorar la calidad del transporte.

Raúl Molina consideró que el problema no es únicamente la dispersión poblacional. En su opinión, el Perú no es un país altamente poblado, sino que más bien muestra bajas tasas de densidad, incluso en el área urbana. Él plantea que, en términos de distribución poblacional, se presentan dos situaciones que plantean desafíos distintos:

- a) Lima y el conjunto de ciudades más pobladas —compuesto, a su vez, por dos subconjuntos: las 10 ciudades más grandes, y un grupo de alrededor de 75 ciudades que tienen más de 50.000 habitantes— requieren determinado tipo de políticas públicas desde el rol promotor del Estado. Para este conjunto urbano, el desafío consiste en la calidad de vida, pero también en lograr que la actividad económica

Cuadro 5

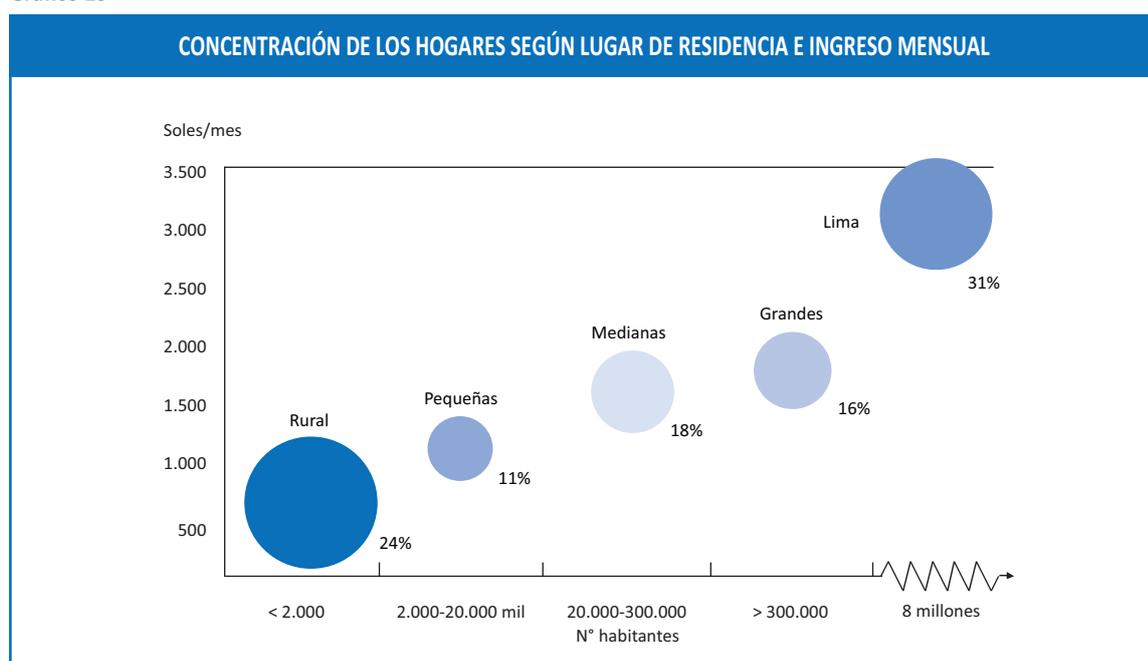
GASTOS POR ÁMBITO GEOGRÁFICO Y TAMAÑO DE LAS CIUDADES (PORCENTAJES DE LOS RUBROS)

	Rural	Ciudades			Lima
		Pequeñas	Medianas	Grandes	
Alimentos	64%	45%	45%	40%	33%
Vivienda	9%	16%	18%	20%	27%
Transporte	6%	11%	10%	12%	14%
Salud	6%	8%	8%	8%	8%
Educación	3%	7%	6%	9%	9%
Muebles	3%	4%	3%	3%	4%
Vestido	5%	4%	4%	4%	3%
Otros	4%	5%	6%	4%	2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
Soles mes/Hogar	S/. 630	S/. 1.180	S/. 1.270	S/. 1.520	S/. 2.110

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2003/2004.

Elaboración: Carlos Amat y León, Universidad del Pacífico.

Gráfico 29



Fuente: Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda.
Elaboración: Carlos Amat y León, Universidad del Pacífico.

desarrolle características competitivas que favorezcan su articulación tanto con el mercado de las ciudades mayores como con las oportunidades que se presenten fuera del país. Así, se trata de lograr una mejor distribución en términos de acercamiento de la población y de oportunidades de desarrollo.

- b) En los pequeños centros poblados, el desafío consiste en acceder a servicios públicos básicos, concepto que es necesario revisar, pues no se trata de reproducir el modelo de los servicios diseñados para ciudades mayores. Por ejemplo, en el caso de la prestación de salud y la educación pública, temas muy sensibles, cabe hacerse la pregunta de si se debe seguir el mismo patrón o modelo de provisión. A pesar de su pertinencia, este tema todavía no está siendo objeto de reflexión.

Por otra parte, Molina planteó el tema de la definición de centro poblado, cuestionando el hecho de que pueda aplicarse este nombre a las 61.000 agrupaciones poblacionales que tienen, en promedio, 11 personas. Él se preguntó si estas agrupaciones no constituyen más bien parte de un patrón de asentamiento característico de la sierra. En esta perspectiva, es probable, más bien, que ese pequeño núcleo compuesto por dos o tres familias sea un apéndice de un núcleo mayor ubicado en el rango de 50 a 500 habitantes. En este caso, los 33.000 centros poblados con un total de habitantes que va de 50 a 500 serían los núcleos básicos en los que se organiza la

población en la sierra, principalmente en determinados pisos altitudinales, y con mayor intensidad en determinadas áreas: la confluencia de Huánuco, Pasco y Áncash —este último un departamento con una enorme presencia de pequeños centros poblados—; la confluencia de Huancavelica y Ayacucho; el norte de Ayacucho; y algunas zonas del departamento del Cusco.

Esta redefinición permitiría, probablemente, ubicar el problema de la dispersión poblacional en su real dimensión y mirarlo desde otra perspectiva: como pequeñas redes o núcleos de centros poblados rodeados de caseríos y referidos a la misma población y las mismas familias, y que, por lo tanto, representan la misma demanda de servicios públicos o de políticas públicas.

En la misma línea, Molina planteó la necesidad de reflexionar sobre el concepto de «urbano» aplicado a los centros poblados con 2.000 o más habitantes. En su opinión, solo a partir de los 10.000 ó 15.000 habitantes se producen cambios en términos del volumen de la población que permiten el surgimiento de cierto grado de diversificación de las entidades económicas; recién entonces comienza a aparecer cierta clase «empresarial», que conduce pequeños negocios que empiezan a tener características urbanas.

Esto implicaría revisar la Ley de Organización y Demarcación Territorial y su reglamento, pues las agencias públicas deben aplicar los mismos criterios, y esta norma

utiliza una perspectiva diferente de la del INEI. Así, la mencionada ley establece que la *población dispersa* es la que está por debajo de las 150 personas, mientras que el INEI utiliza la categoría *centro poblado* para referirse a aquellos que tienen menos de 50 personas.

En la misma línea, respecto a las instancias legislativas y ejecutivas del gobierno nacional, este tema tiene repercusiones para el diseño de las competencias locales. Así, en la actualidad, el régimen municipal trata a la municipalidad de Lima y a la municipalidad de cualquier centro en el que haya menos de 50 personas con el mismo régimen de competencia, la misma estructura presupuestaria y los mismos sistemas administrativos a los cuales tiene que rendir cuentas. Sin embargo, las pequeñas municipalidades cuentan con recursos, pero no con la capacidad para cumplir con los sistemas administrativos, porque carecen de condiciones básicas como energía eléctrica y comunicación telefónica constante. Lo lógico, entonces, sería que el país se dividiera en municipalidades provinciales y distritales; o en municipalidades de ciudades mayores, intermedias y pequeñas, así como de pequeños centros poblados rurales dispersos y organizados en red, que es lo que, efectivamente, sucede en la realidad.

Jorge Gobitz, de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, destacó la necesidad de acondicionar el territorio. Asimismo, llamó la atención sobre el costo que le supone al Estado llevar servicios de calidad a lugares desconcentrados de la selva baja y la zona altoandina. Él plantea que deberían emitirse señales que incentiven a las poblaciones a acercarse a lugares intermedios, que muestren cierta vocación hacia un desarrollo más equilibrado, buscando organizar las condiciones, capacidades, estabilidad, inversión y servicios públicos en función de los recursos materiales o turísticos presentes en algunas zonas.

En su opinión, la alternativa es reconcentrar a la población. Señaló que el gobierno ha tomado algunas iniciativas, como la realización de estudios dirigidos hacia una visión de ciudades intermedias, y que estos estudios pueden ofrecer una mejor perspectiva. Según Gobitz, es necesario tener una visión general y de largo plazo acerca del país y sus capacidades, para vislumbrar dónde se localizan y distribuyen los mayores recursos. El Perú sigue siendo un país minero, agroexportador y con recursos turísticos, y probablemente estas sean las tres áreas que puedan ayudar a evitar la alta concentración.

Respecto a la presentación del jefe del INEI, llaman la atención temas como la comparación entre el índice de masculinidad de la costa y la selva con respecto al

de la sierra —superior a 120 y 100, respectivamente—, aspecto sobre el cual sería interesante abundar en mayores explicaciones. Otra observación se refiere al acceso al seguro de salud, que parece muy alto en los centros poblados más grandes, pero luego sube y baja de manera más bien errática a lo largo del eje horizontal referido al tamaño de los centros poblados.

¿Cuál es la importancia de esta información en la perspectiva de crecimiento y desarrollo para el país? En opinión de Gobitz, se vincula al factor mano de obra. Desde la perspectiva de las políticas públicas de responsabilidad del Estado, Gobitz pone de relieve la necesidad de atender los aspectos de nutrición, salud y educación en las zonas más pobres, especialmente porque se evidencia que el número de hijos por mujer en edad fértil es mayor en los pueblos más pequeños, por lo que se deben intensificar los esfuerzos para atender a este segmento poblacional. Es una tarea compleja lograr que en estos lugares mejoren la calidad de vida y los ingresos mediante una mayor estabilidad. Se sabe que el crecimiento económico será menos acelerado en los próximos años, lo que tendrá un efecto en el comportamiento fiscal.

Jorge Neciosup, de la Universidad Nacional de Trujillo, destacó que, respecto al SIS, tanto Renán Quispe como Jorge Gómez señalaron que no se aprecian diferencias según el tamaño del centro poblado. El señor Neciosup recalcó también que el SIS es un seguro diseñado para la población pobre, los menores de 5 años, las mujeres en edad fértil y los adultos mayores, de modo que habría que relativizar su cobertura. Si fuera así, podrían observarse grandes diferencias, dado el volumen de población incluida en la cobertura. Otro tema que Neciosup destacó fue la baja cobertura de la educación inicial, especialmente en los centros poblados de menor tamaño; esto determina que los niños tengan que desplazarse caminando hacia los centros poblados más grandes, lo que limita su acceso cuando son muy pequeños y exige una planificación distinta de los servicios en las áreas rurales.

Javier Abugattás, de la ONG Desarrollo Esencial, destacó el reconocimiento de las redes y la importancia de abordar este tema desde la perspectiva de núcleos de población y no de demarcación política. Para el diseño inmediato de políticas, planteó revisar el presupuesto del 2009 y los siguientes años, para ver qué posibilidades hay de mejorar la calidad de vida. Planteó que existen altas coberturas, pero que es necesario enfocarse en la calidad de los servicios, en sus características. Es preciso reflexionar sobre el tipo de servicios que es necesario adoptar en los campos de la salud, la educación y la

identidad. Esto demanda una serie de tareas concretas, como influir en las políticas públicas y en la asignación de recursos, con estrategias que hayan probado ser exitosas en el país. Por ejemplo, en el tema de la educación en zonas dispersas, debería insistirse en el acompañamiento en el aula y la alternancia educativa. De esta manera, se lograría que en los siguientes tres años se eleve la calidad de la educación, siempre basándose en un análisis por cada sector y con una mirada desde lo local. En opinión de Abugatás, la utilización de la información generada por el INEI permitirá estudiar estos temas y discutir elementos útiles para el diseño de estrategias a mediano y largo plazo.

Blanca Gutiérrez, del INEI, se refirió a la cobertura del SIS, que, en un inicio, estaba dirigida a los niños y a las madres gestantes, pero que, en los últimos años, se ha ampliado a toda la población. Los datos del censo muestran que los departamentos del trapecio andino con altas tasas de pobreza son los que están accediendo en mayor medida a este seguro de salud.

Carmen Ponce, del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), resaltó que, a partir de la exposición, resulta evidente que la información de alcance distrital es totalmente insuficiente para el análisis de los problemas en el ámbito nacional.

Raúl Molina planteó sus inquietudes respecto a la definición de lo rural y a la importancia de contar con un estrato intermedio, debido a que los centros poblados de entre 500 y 20.000 habitantes presentan características que no corresponden ni a lo más urbano ni a lo más rural, y si se los homologa con unos u otros, se terminan por reducir las diferencias que realmente existen.

En torno al tema de los centros poblados, Molina señaló que la información, tal como está presentada, no permite saber qué ocurre en Lima como ciudad, dado que solo existen dos centros poblados por encima de los 500.000 habitantes. Entonces, resulta claro que los centros poblados no son definidos como grandes ciudades: Arequipa, Piura, Huaraz o Lima no aparecen como ciudades, sino que están partidas. El hecho de que existan algunas «haciendas» en Lima Metropolitana —centros poblados muy pequeños dentro de la gran ciudad— genera problemas para el análisis de la información. Por esta razón, planteó que en el procesamiento de los datos se incluyan definiciones de *ciudad* que sean más operativas, por lo menos para las ciudades más grandes.

Una pregunta es si la cartografía con la que se cuenta después del proceso del censo permite una definición

más flexible de *centro poblado*, especialmente porque, según la información del INEI, las dos terceras partes de los centros poblados del país tienen menos de 50 habitantes. De esta manera, una gran cantidad de anexos de centros poblados están identificados como centros poblados distintos, cuando, en realidad, pueden ser lugares de residencia de una misma familia, que posee una vivienda tanto en el anexo como en el centro poblado. Por ello, valdría la pena trabajar la cartografía en esos términos, para contar con herramientas que permitan analizar esta situación.

Fray Reyes, representante de la Escuela Académico-Profesional de Geografía de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, destacó la importancia de que se esté tomando en cuenta la variable geográfica, dado que el territorio ha sido poco considerado para el estudio del país y el diseño de políticas. La división política es el resultado de un proceso histórico que no necesariamente refleja los verdaderos intereses del país ni de la población, como prueban los numerosos conflictos territoriales. Incluso el INEI, para efectos del censo, tiene su propio margen, que ha generado conflictos, pues hasta distritos y capitales de departamento han sido catalogados como *pueblo*. Entonces, es necesario definir qué criterios se utilizan para diferenciar el ámbito urbano del rural. Cada institución maneja sus propios criterios de acuerdo con su política sectorial, por lo que es imprescindible lograr que, en el ámbito del Estado, se aplique un solo lenguaje y una sola definición. Del mismo modo, es necesario corregir las deficiencias existentes: nombres de centros poblados o de capitales de distrito que no existen o no están cartografiados, o si los están, tienen otro nombre.

Virginia Barzalo, de la Universidad Nacional de Ingeniería, manifestó su preocupación por que se hable de la necesidad de concentrar a la población debido a que los programas sociales no pueden llegar a los lugares que presentan un patrón muy disperso. En su opinión, el patrón disperso es una realidad que se mantendrá, porque existen ciertas formas de producción agropecuaria que responden, precisamente, a la dispersión, puesto que requieren desarrollarse en diversos pisos altitudinales: por ejemplo, la crianza de alpaca y de ganado vacuno, y el cultivo de papa nativa.

Barzalo señaló que es necesario preguntarse cómo lograr que las políticas sociales se adecúen a ese patrón real. Ella considera que para formular políticas de desarrollo territorial en el Perú hay que rescatar una visión del territorio tal como opera. Sostuvo que la preocupación no debe ir por el lado de la homogeneización en la ocupación del territorio —debido a que este es tan disperso y

variado que nunca tendrá una ocupación homogénea—, sino, más bien, de la homogeneización de las oportunidades dentro de ese espacio territorial diverso.

Carlos Javier Rodríguez, de UNICEF, destacó la importancia no solo de conocer el número de personas que viven en determinados espacios, sino de caracterizarlas en términos de acceso a la salud y la educación e identidad. Se aunó a la solicitud de que sea posible acceder a la base de datos del censo, lo que permitiría un mayor grado de segregación para caracterizar a la población infantil.

Por último, Javier Torres, de Servicios Educativos Rurales, manifestó su preocupación respecto al sobredimensionamiento de los llamados centros poblados menores de 50 habitantes, en particular en la sierra, pues ello podría llevar a recomendar políticas públicas inapropiadas que

no resolverían el problema, salvo que se piense que la economía alpaquera va a desaparecer. Para él, existe un porcentaje de población que siempre va a ser dispersa, y lo que hay que ver es cómo se articula a las redes de centros poblados.

Consideró que sería interesante que, en adelante, se cruzara la información presentada sobre acceso al agua y la energía con las políticas de inversión pública por tamaño de centro poblado. Esto evidenciaría que el Estado nunca se ha preocupado por encontrar soluciones tecnológicas para los centros poblados menores de 300 habitantes, y en algunos de estos poblados se han encontrado soluciones tecnológicas referentes, por ejemplo, a los sistemas de agua potable. Torres manifestó que vale la pena recoger estas experiencias, pues pueden servir de base para el diseño de políticas.



Fondo de Población
de las Naciones Unidas

1994 - 2009
CAIRO/15
Conferencia Internacional
sobre Población y Desarrollo



CIES
consorcio de investigación
económica y social

*CIES 1989-2009: veinte años construyendo
conocimiento para mejores políticas*



INSTITUTO
NACIONAL DE
ESTADÍSTICA E
INFORMÁTICA