

La pobreza y su dinámica en el Sur del Perú¹

René Paz Paredes Mamani - UNA

Foto CIES



A nivel nacional, Tacna es el departamento que tiene la tasa de pobreza más baja; mientras que Apurímac es el segundo departamento con el mayor porcentaje de pobres.

El crecimiento de la economía peruana en las últimas décadas y las políticas sociales han contribuido a la reducción de la pobreza en el Perú de 46.8%, en el año 2004, a 34.48%, en 2008. A nivel de la Macro Región Sur², las estadísticas de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) muestran una reducción importante en la tasa de pobreza de 54.03% (en el año 2004) a 46.48% (en el año 2008). Sin embargo, las tasas de pobreza en los departamentos localizados en la sierra, como Apurímac (68.97%), Puno (62.80%) y Cuzco (58.81%), son altas y mayores con respecto a los departamentos de la costa y selva. Por ámbito geográfico, en el urbano el porcentaje de pobres es de 27.24%; mientras que en el rural el porcentaje es de 65.23%. En el ámbito rural, los departamentos con los mayores niveles de pobreza son Apurímac (74.10%), Puno (72.94%) y Cusco (68.20%). Por dominio geográfico o región natural, en la sierra el porcentaje de pobres es de 52.27%, en la selva de 23.08% y en la costa de 17.18%. Estos resultados sugieren que es importante realizar un análisis del comportamiento de la pobreza y los factores que explican.

1/ Artículo basado en el estudio *Pobreza y su dinámica en el sur del Perú*, desarrollado en el marco del concurso ACIDI-IDRC.

2/ Conformado por los departamentos de Apurímac, Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna.

Los resultados del análisis unidimensional de la pobreza monetaria, a nivel agregado a través del gasto *per cápita* de los hogares mediante el enfoque de Foster, Greer y Thorbecke, muestran una reducción en la brecha de pobreza de 19.61% a 16.02% y una reducción en la severidad de la pobreza de 9.48% a 7.41% en el mismo periodo.

En cuanto a la robustez en los cambios en los niveles de pobreza, el análisis reveló: 1) Los hogares en el año 2004 fueron más pobres con respecto al año 2008; 2) los hogares localizados en la sierra son más pobres con respecto a los hogares de la costa; 3) los hogares del ámbito rural son más pobres con respecto a los del ámbito urbano; y 4) los hogares de los departamentos de Apurímac, Cusco y Puno son más pobres que los localizados en Arequipa, Moquegua, Tacna y Madre de Dios.

Diagnóstico de la economía de la Macro Región Sur en el periodo 2004 - 2008

Legalmente no existe una Macro Región Sur, sin embargo, con la finalidad de estudiar la economía de esa zona, se ha agrupado a los departamentos de Apurímac, Arequipa, Cuzco, Moquegua y Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna. A este conjunto se le ha denominado Macro Región Sur.

La superficie total del espacio Macro Regional Sur representa el 28% del territorio nacional (344.724 Km²). La mayor parte se halla dentro del espacio de sierra (55%) y de la zona amazónica (35%); el resto (10,5%) es el espacio costero.

La actividad económica en la Macro Región Sur ha mostrado un crecimiento positivo durante el periodo 2004-2008. Los departamentos con mayor crecimiento fueron Cusco (8.60%), Arequipa (8.50%) y Madre de Dios (7.31%). Sin embargo, los departamentos que generan mayor PBI en esta región son Arequipa (41.27%), Cusco (18.45%) y Puno (14.99%).

Sin embargo, como se muestra en el Cuadro 1, en el periodo 2004-2005 se ha dado una relación inversa entre el crecimiento económico del PBI y la variación

en la pobreza. Es decir, los departamentos que han crecido más en este periodo han reducido más rápido sus niveles de pobreza, con excepción del departamento de Cusco, en el cual se muestra un crecimiento promedio de 8.60% en su PBI e incremento de la pobreza de 5.27%.

En lo referente a la población económicamente activa (PEA), si bien la tasa de desempleo en el periodo 2004-2008 varía entre 1.24% (en Apurímac) y 6.89% (en Moquegua), el principal problema es el subempleo, que oscila entre un 44.83% (en Moquegua) y 64.23% (en Puno), lo cual se muestra en la Figura N°1.

Asimismo, se muestra que existe una correlación positiva entre la tasa de subempleo promedio del periodo 2004-2008 y la tasa de pobreza del año 2008. Así, se observa que los departamentos con mayor porcentaje

«Según las pruebas de robustez de la pobreza se ha demostrado que los hogares más pobres en la Macro Región Sur están localizados en los departamentos de Apurímac, Puno y Cuzco; los hogares con una pobreza moderada, en el departamento de Moquegua; y los hogares menos pobres, en los departamentos de Arequipa, Madre de Dios y Tacna»

Figura 1

Relación entre la tasa de pobreza y la tasa de subempleo: 2004-2008

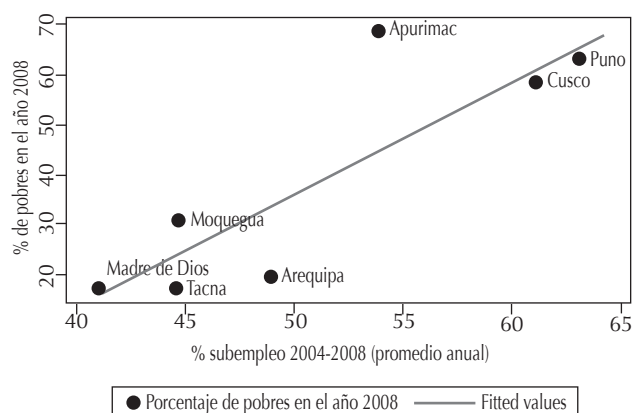


Foto CIES

En la Macro Región Sur, en el periodo bajo análisis, hubo un crecimiento pro-pobre junto con un empeoramiento en la distribución del ingreso de los pobres, que contrarresta la reducción de la pobreza.

Cuadro 1

Crecimiento económico y pobreza

Departamentos	Crecimiento promedio anual: 2004-2008	Participación en la Macro Región Sur: 2008	Variación de la pobreza 2004-2008
Apurímac	4.78%	3.08%	3.73%
Arequipa	8.50%	41.27%	-14.69%
Cusco	8.60%	18.45%	5.27%
Madre de Dios	7.31%	2.79%	-9.62%
Moquegua	2.07%	9.83%	-8.46%
Puno	4.98%	14.99%	-15.46%
Tacna	3.95%	9.58%	-8.19%

Fuente: INEI-ENAH0

«los hogares localizados en los departamentos de la sierra, que se dedican mayormente al comercio informal y a la agricultura de baja productividad, tienen elevadas tasas de subempleo y pobreza»

de subempleo en la Macro Sur (Apurímac, Puno y Cusco) tienen altas tasas de pobreza; mientras los departamentos que tienen menores tasas de subempleo (Arequipa, Madre de Dios, Moquegua y Tacna) tienen menores tasas de pobreza.

Estos resultados nos indican que los hogares localizados en los departamentos de la sierra, que se dedican mayormente al comercio informal y a la agricultura de baja productividad, tienen elevadas tasas de subempleo y pobreza.

Indicadores agregados de la pobreza monetaria en la Macro Region Sur

Según los indicadores de pobreza monetarias de Foster-Greer-Thorbecke (FGT), para poder analizar la incidencia de la pobreza, brecha de pobreza y su severidad, que se obtienen a partir del gasto *per capita* de los hogares y las líneas de pobreza, debemos tomar en cuenta lo siguiente:

- El porcentaje de pobres en la Macro Region Sur ha disminuido en 7.5%. La pobreza se redujo más en los departamentos de Puno (15.5%) y Arequipa (14.7%).
- La brecha de pobreza que mide la distancia promedio de las personas pobres a la línea de pobreza ha disminuido en 3.6%. La reducción fue mayor en los departamentos de Puno (11.40%) y Arequipa (4.20%). Sin embargo, en Puno y Cusco el gasto de la población se encuentra en un 21% por debajo de la línea de pobreza.
- La severidad de la pobreza que mide la relativa desigualdad entre la población pobre ha caído en 2.1%. Las mayores reducciones se dieron en los departamentos de Puno (7.6%) y Moquegua (2.1%). Sin embargo, la mayor desigualdad en la distribución del ingreso entre los pobres se da en los departamentos de Apurímac, Cusco y Puno, en los cuales la severidad de la pobreza es de 11.4%, 10.6% y 9.8%, respectivamente, en el año 2008.



Foto CIES

Las mayores reducciones en la pobreza se dieron para los jefes de hogar que ostentan el nivel de educación secundaria completa (2.42%).

Cambios en la pobreza en la Macro Región Sur del Perú

La descomposición de la pobreza en los efectos crecimiento y distribución de Datt-Ravallion muestra que en la Macro Región Sur, en el periodo bajo análisis, hubo un crecimiento pro-pobre junto con un empeoramiento en la distribución del ingreso de los pobres, que contrarresta la reducción de la pobreza. En particular, la descomposición muestra una reducción de la tasa de pobreza en 7.24%; de la brecha de pobreza en 3.79%; y de la severidad de la pobreza en 2.2%. En segundo lugar, la reducción en la pobreza es explicada por el efecto crecimiento en un 18.28%, el cual fue amortiguado por un efecto distributivo inverso (11.86%) e interacción (0.81%).

Al realizar la descomposición de la reducción de la pobreza por ámbito geográfico, los resultados muestran que la pobreza en el ámbito urbano se redujo en 5.26%, mientras que en el ámbito rural apenas 2.29%. Esta reducción se explica en un 99.96% por la reducción de la pobreza dentro de cada sector (urbano y rural), en un 0.03% por la variación de la participación de los hogares entre el ámbito urbano y rural, y en un 0.01% por la interacción de los dos efectos anteriores.

«la descomposición muestra una reducción de la tasa de pobreza en 7.24%; de la brecha de pobreza en 3.79%; y de la severidad de la pobreza en 2.2%»

En lo referente a la descomposición de la pobreza a nivel departamental, los resultados muestran que las mayores reducciones se dieron en Puno (4.93%) y Arequipa (3.38%); mientras que en Tacna (0.55%), Moquegua (0.28%) y Madre de Dios (0.27%) las reducciones han sido muy pocas. En Cuzco (1.81%) y Apurímac (0.48%) las tasas de pobreza se han incrementado. Estos resultados se explican en un 94.25% por la variación de la pobreza al interior de los departamentos, en un 4.83% por la variación de los hogares entre los departamentos, y en 0.92% por la interacción de los dos efectos anteriores.

Con respecto a la variación de la pobreza por el nivel de educación del jefe de hogar, la descomposición sectorial de la pobreza muestra que la reducción se dio en todas las categorías de educación, con excepción del nivel superior no universitario incompleto, en el cual la pobreza aumentó ligeramente. Las mayores reducciones en la pobreza se dieron para los jefes de hogar que ostentan el nivel de educación secundaria completa (2.42%), primaria incompleta (0.945%), superior universitaria completa (0.88%), las cuales son explicadas en un 84.64% por la reducción de la pobreza dentro de los niveles de educación, en un 13.6% por la variación en la participación de la población entre los niveles, y en un 1.76% por la interacción de los dos efectos anteriores.

En lo referente a la reducción de la pobreza por tipo de contrato, las mayores reducciones ocurrieron para los trabajadores con contrato fijo (3.80%), seguidos de los trabajadores sin contrato (3.6%) y los trabajadores nombrados o con contrato indefinido (2.02%). Estas reducciones se explican en un 97.36% por la varia-



Los trabajadores con contrato permanente tendrían una condición superior en 0.36% con respecto a los trabajadores sin contrato; mientras que los trabajadores con contrato fijo tendrían un ingreso superior en 0.3% con respecto a los trabajadores sin contrato.

«Las mayores reducciones en la pobreza se dieron para los jefes de hogar que ostentan el nivel de educación secundaria completa (2.42%), primaria incompleta (0.945%), superior universitaria completa (0.88%)»

ción de la pobreza dentro de los tipos de contrato, en un 17.73% por la variación de los trabajadores entre los tipos de contrato, y en un efecto interactivo con signo contrario de 15.1% de los efectos anteriores.

Dinámica de la pobreza entre los años 2002 y 2006

En el periodo bajo análisis, los hogares que logran escapar de la pobreza bordean un porcentaje promedio de 25.52%. Por el contrario, los que caen en el estado de pobreza muestran un porcentaje promedio de 22.16%. Asimismo, las estadísticas muestran que el 74.66% de los hogares ha pasado al menos por un período de pobreza en el curso de los 5 años, y que además existe un porcentaje de 26.69% de hogares en condiciones de pobreza permanente.

Para analizar si las políticas de reducción de la pobreza entre los años 2002 y 2006 han sido efectivas y sostenibles se ha obtenido los indicadores de efectividad y sostenibilidad de la no pobreza que se muestran en el Cuadro N° 2.

El primero de ellos resulta de dividir el número de personas que escapó de la pobreza entre el número de personas que cayó en esa situación, y sirve para medir la capacidad que tiene la política económica y social de un país para generar no pobres. El segundo resulta

«Asimismo, las estadísticas muestran que el 74.66% de los hogares ha pasado al menos por un período de pobreza en el curso de los 5 años, y que además existe un porcentaje de 26.69% de hogares en condiciones de pobreza permanente»

Cuadro 2

Indicadores de efectividad y de la sostenibilidad de la pobreza, 2002-2006

Ratios	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
Efectividad para reducir la pobreza	1.18	1.16	1.47	0.99
Sostenibilidad de la no pobreza	0.85	0.93	1.1	1.23

de dividir el número de personas que permanecen no pobres entre el número de personas que permanece en la pobreza, y sirve para medir la capacidad que tiene un país para mantener el estado de no pobreza.

Como se puede apreciar en el Cuadro N° 3, el indicador de efectividad para reducir la pobreza es superior a uno en el periodo 2002-2005 y menor a la unidad en el periodo 2005-2006, lo que significa que en el periodo 2002-2005 el porcentaje de hogares que salieron de la pobreza ha sido superior a los que entraron en la pobreza; mientras que en el periodo 2005-2006 se dio un efecto inverso. En lo referente al indicador de sostenibilidad de la no pobreza, este muestra una mejora de la capacidad que tiene nuestra economía para permanecer en la no pobreza.

Determinantes del ingreso de los hogares en la Macro Región Sur

Las estimaciones de los determinantes del ingreso *per cápita* de los hogares muestran que el nivel de educación de los jefes de hogar, el número de perceptores de ingreso en el hogar, la educación del jefe de hogar, la cantidad de tierras que este tiene, la tenencia de servicios básicos (agua, servicios higiénicos, luz y telefonía fija), el número de habitaciones de la vivienda y el tipo de empleo del jefe de hogar (contrato indefinido y contrato a plazo fijo) tienen efectos positivos sobre el ingreso *per cápita* de los hogares; mientras que el número de miembros del hogar afecta negativamente. Las variables que tienen mayor impacto son el número de miembros en el hogar, el número de perceptores de ingreso en el hogar, el sexo del jefe de hogar, la tenencia de servicios higiénicos y el tipo de empleo.

Se han estimado los siguientes efectos sobre el nivel de ingreso:

- El incremento de un miembro adicional en el número de perceptores de ingreso en el hogar elevaría en 0.23% el ingreso *per cápita*. Las estimaciones para cada departamento por separado muestran que este

efecto varía entre 0.196% y 0.280%. El impacto es mayor en los departamentos de Moquegua, Puno y Arequipa; mientras que en el resto el efecto impacto es relativamente menor y muy similar. Por ámbito urbano y rural, los resultados muestran que el efecto es mayor en el ámbito rural con respecto al urbano. El efecto impacto en este último varía entre 0.202% y 0.262%, mientras que en el ámbito rural varían entre 0.20% y 0.34%. El incremento en los años de escolaridad del jefe de hogar elevaría en 0.09% el nivel de ingreso *per cápita*. El efecto impacto oscila entre 0.07% y 0.13% a través de los departamentos, y por ámbito urbano y rural.

- En lo referente a la condición laboral de los trabajadores, los resultados estimados muestran que existe un efecto diferencial positivo de la condición laboral con contrato permanente y contrato fijo sobre el nivel de ingreso a nivel de la Macro Región Sur y al interior de cada uno de los departamentos bajo análisis. Así, los trabajadores con contrato permanente tendrían una superior en 0.36% con respecto a los trabajadores sin contrato; mientras que los trabajadores con contrato fijo tendrían un ingreso superior en 0.3% con respecto a los trabajadores sin contrato. El efecto es mayor en los departamentos de la costa con respecto a los de la sierra y selva; y mayor en el ámbito rural con respecto al ámbito urbano.
- En lo referente al impacto de los servicios básicos sobre el nivel de ingreso, los resultados muestran que los hogares que tienen acceso a estos servicios tienen en promedio mayores ingresos con respecto a los que no tienen. En el caso del servicio de electricidad, existe un efecto diferencial positivo

«El incremento de un miembro adicional en el número de perceptores de ingreso en el hogar elevaría en 0.23% el ingreso per cápita»

sobre el ingreso en los departamentos de Apurímac, Cusco, Madre de Dios, Moquegua y Puno. Al realizar el análisis por ámbito geográfico, el impacto es significativo en el área urbana de Apurímac, Cusco y Puno, y en el área rural de los departamentos de Apurímac, Arequipa, Cusco, Madre de Dios y Moquegua. En lo referente al agua, los hogares que tienen agua potable tienen mayores ingresos en promedio con respecto a aquellos que no tienen en los departamentos de Apurímac y Cusco. Este efecto se mantiene en el área urbana de los departamentos de Arequipa, Cusco y Tacna, y en el área rural de los departamentos de Apurímac y Tacna.

Conclusiones y recomendaciones de política

La adopción de programas compensatorios para las situaciones más extremas de pobreza, y la adopción de una política social sectorial “focalizada”, tales como los servicios básicos, educación, salud y vivienda, resultarían más eficientes para reducir la pobreza que los programas de carácter universal. La inversión pública a través de los proyectos de inversión debe orientarse a aquellos sectores que tienen que ver con la reducción de la pobreza en sus diferentes dimensiones y al fortalecimiento de los activos de los hogares.

En lo que concierne al contenido de las políticas de superación de la pobreza, pueden distinguirse al menos cinco grandes categorías: i) políticas sociales sectoriales: inversión en servicios básicos de educación y salud, políticas y subsidios para vivienda, equipamiento comunitario e infraestructura sanitaria; ii) políticas que apoyan la capacidad productiva de los sectores pobres: capacitación para el trabajo y medidas de reconversión laboral, y apoyo a actividades productivas en pequeña escala (microempresa rural y urbana, sector informal urbano, apoyo al sector campesino, etc.); iii) políticas de apoyo a la organización social y de capacitación en sectores pobres para proveerlos de información y “calificarlos” para tener “voz” y participar en las decisiones que los afectan; iv) políticas laborales y de remuneraciones; y v) políticas asistenciales, de empleo de emergencia o de transferencias directas de dinero y/o bienes (alimentación principalmente). El énfasis sobre uno u otro tipo de política debe depender de la magnitud de la pobreza, su localización geográfica, los sectores y actividades más afectadas y los factores condicionantes de la pobreza.

Los resultados encontrados muestran que las transiciones hacia la pobreza o fuera de ella son intensas.

«En lo referente al impacto de los servicios básicos sobre el nivel de ingreso, los resultados muestran que los hogares que tienen acceso a estos servicios tienen en promedio mayores ingresos con respecto a los que no tienen»

Los hogares que logran escapar de la pobreza bordean apenas un promedio de 25.52%. Por el contrario, los que caen en el estado de pobreza muestran un porcentaje promedio de 22.16%. Asimismo, las estadísticas muestran que el 74.66% de los hogares han pasado al menos por un periodo de pobreza en el curso de los 5 años, y que además existe un porcentaje de 26.69% de hogares en condiciones de pobreza permanente. Estos resultados sugieren, por un lado, que se deben implementar programas focalizados para atacar la extrema pobreza, la desnutrición infantil y mejorar el acceso a servicios e infraestructura básica; y, por otro lado, se debe contar con otras instancias que se hagan responsables de los programas inmediatos de combate a la pobreza tanto en zonas urbanas como rurales, y de políticas de atención a grupos especiales de población, que por sus condiciones particulares tienen un mayor nivel de vulnerabilidad para caer en la pobreza. Es necesario, sin embargo, tener en cuenta que los programas sociales compensatorios constituyen un instrumento paliativo ineludible en situaciones extremas, pero que no representan un aporte significativo al combate contra la pobreza, ya que este requiere programas que provean “herramientas” a los sectores pobres para que salgan de la pobreza con su propio esfuerzo y programas que contribuyan a la creación de oportunidades efectivas de integración social.

El impacto positivo de la ganadería sobre los niveles de ingresos de los hogares en los departamentos de Arequipa, Puno, Cusco y Madre de Dios sugiere mejorar la productividad y la ampliación del mercado interno de la producción pecuaria de las zonas alto andinas y de los valles interandinos. Particularmente, es indispensable la implementación de una política de mejoramiento genético del ganado vacuno, ovino y camélido en Sudamérica, el cual podría conllevar a la mejora de los rendimientos en cantidad y calidad de animales.

En educación, las estimaciones muestran que el nivel de educación tiene un efecto positivo, pequeño pero

significativo, sobre el nivel de ingresos de los hogares; ello sugiere que las políticas deben estar orientadas no solo a crear más centros de educación, sino a que la educación sea pertinente, equitativa y de calidad. Una parte importante de la fuerza de trabajo en la Macro Región Sur está expuesta a un sistema de educación pública básica que no le ha provisto las habilidades y calificaciones necesarias en una economía que pretende ser cada vez más competitiva, razón por la cual la tasa de subempleo en esta región fluctúa entre 41% y 64%.

Los resultados muestran que el tipo de empleo tiene un impacto positivo muy fuerte sobre el nivel de ingreso de los hogares, sobre todo de los jefes de hogar que tienen empleo permanente y contrato fijo. Ello sugiere que se deben implementar políticas que promuevan no solamente la disminución de los desocupados, sino aquellas que promuevan el empleo formal, en vista de que la tasa de subempleados en la Macro Región Sur varía entre 41% y 64%. Asimismo, es necesario fomentar la mejora de la calidad de los empleos a través de políticas orientadas a aumentar la productividad y del fomento de mejores relaciones

laborales; orientar e incrementar el empleo de grupos desfavorecidos y aumentar la productividad de la fuerza de trabajo en su conjunto. En este sentido, la legislación debe inducir a un mayor uso de los contratos permanentes y desincentivar el uso de contratos temporales.

Los hogares que tienen acceso a servicios básicos tienen un ingreso superior significativo con respecto a aquellos hogares que no tienen acceso. Sin embargo, la dotación de los servicios básicos es aún precaria. El 20% de los hogares no cuenta con alumbrado público; el 50% no tiene agua potable; el 19.22% de hogares posee viviendas sin servicio higiénico; y solo el 14.25% tiene telefonía fija. Estos resultados sugieren que se debe mostrar atención a aquellas viviendas que aún no cuentan con red pública de agua y/o desagüe, lo que resulta crucial para la lucha contra la desnutrición, las condiciones de salubridad y el desarrollo de los individuos en general. En este sentido, los gobiernos regionales y locales deben orientar la inversión pública al fortalecimiento de las capacidades de sus profesionales en la elaboración de proyectos de inversión pública en los sectores de agua, saneamiento, electrificación rural, salud, educación, seguridad, turismo, infraestructura vial, entre otros sectores.

Es necesario dotar de capacidad administrativa y operativa a los programas sociales de los gobiernos regionales y locales en los departamentos de extrema pobreza, mediante capacitación de funcionarios y personal operativo en el diseño, planeación, operación, administración y evaluación de programas sociales.

Finalmente, es necesario impulsar programas de mejoramiento de vivienda, de alfabetización y capacitación para el trabajo en las zonas de pobreza extrema.

Foto CIES



Los resultados encontrados muestran que las transiciones hacia la pobreza o fuera de ella son intensas.