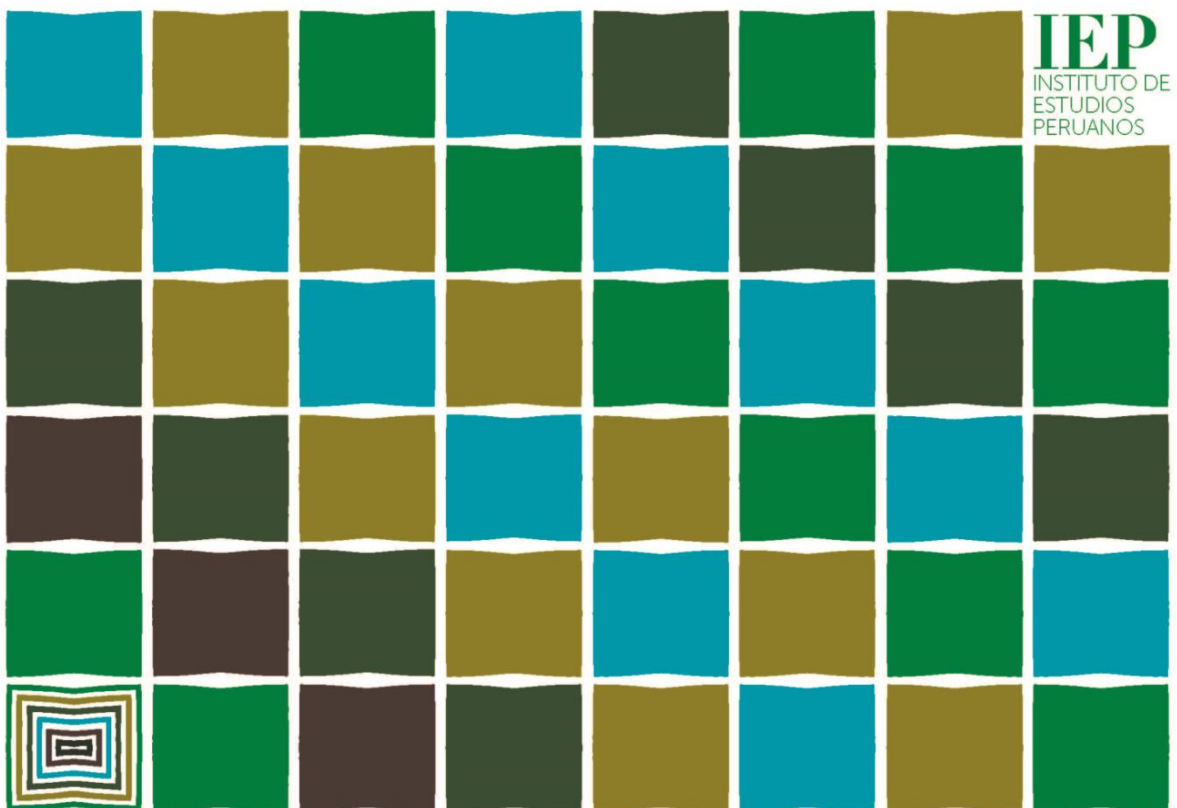


María Isabel Remy Simatovic

DESIGUALDAD TERRITORIAL EN EL PERÚ. REFLEXIONES PRELIMINARES



María Isabel Remy Simatovic*

DESIGUALDAD TERRITORIAL EN EL PERÚ. REFLEXIONES PRELIMINARES

Documento de Trabajo N° 88%

* Socióloga. Investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos



© Instituto de Estudios Peruanos, IEP
Horacio Urteaga 694, Lima 11
Central telefónica: (51-1) 332-6194
Fax: (51-1) 332-6173
Correo-e: publicaciones@iep.org.pe
Web: www.iep.org.pe

Libro electrónico de acceso libre disponible en:
http://www.iep.org.pe/biblioteca_virtual.html

ISBN: 978-9972-51-547-7

Documento de Trabajo, ISSN 1676-5717 (*)
Serie: 978-9972-51-547-7 (GGB) (*) +&L
Edición digital

Lima, cWi Vfy de 2015

Remy, María Isabel
Desigualdad Territorial en el Perú. Reflexiones preliminares. Lima: IEP, 2015
(Documento de Trabajo, 221. Serie Estudios sobre Desigualdad, 16)

1. DESIGUALDAD; 2 RURALIDAD; 3. CRECIMIENTO ECONÓMICO; 4. PERÚ

WD/06.02.01/D/16



Introducción	5
El Estado y la desigualdad	6
La desigualdad a escala nacional: cambios entre 1990 y 2010.....	11
Crecimiento económico y mejora de la infraestructura pública: un proceso de cambios sostenido	12
Cambios en la dotación de infraestructura pública y en los servicios.....	15
Cómo se traduce el crecimiento en términos de desigualdad: algunas exploraciones territoriales en los servicios	20
Cambios en los niveles de pobreza monetaria	26
Pobreza y ruralidad	30
Más servicios pero ¿similar calidad?.....	32
Crecimiento y desigualdad: la importancia de las variables territoriales	33



El presente estudio se propuso analizar diferentes dimensiones de una variable intuitivamente asociada a la persistencia de la desigualdad: el territorio. La pobreza es persistentemente mayor en la sierra que en la costa, o mayor en el ámbito rural que en el urbano. Distintos niveles de desarrollo de mercados, de inversiones, de acumulación de activos públicos en los diversos territorios producen oportunidades diferentes para que las personas movilicen sus recursos y mejoren su nivel de bienestar.

Esto no es nuevo. La imagen de una costa moderna, una sierra tradicional y una selva con riquezas inexploradas, ha acompañado muchas lecturas sobre el Perú y el diseño de diversas políticas. Mariátegui, por ejemplo, caracterizaba a la costa como capitalista, a la sierra como feudal y a la selva como un "territorio de colonización del Estado". En la mayor parte del siglo XX, la discusión sobre la necesidad de regionalizar el país giraba en torno a combatir las grandes desigualdades, en particular un orden de desigualdad territorial especialmente agudo: la distancia entre los niveles de desarrollo y servicios de la capital, Lima, frente a las demás regiones. Por otro lado, grandes discusiones sobre el desarrollo rural han puesto de manifiesto otro orden de desigualdad: el que distancia a las ciudades de los ámbitos rurales en lo que respecta a las oportunidades de mejora de vida; así, migrar a la ciudad abandonando el campo fue una ruta de progreso de millones de peruanos y peruanas.

La pregunta, pues, es si aún en el Perú, tras más de una década de crecimiento económico sostenido y cambios significativos en la localización de las inversiones, el lugar donde una persona nace o reside (ciudad o campo; costa, sierra o selva; capital de provincia o pueblo del interior) determina sus posibilidades de salir de la pobreza. En otras palabras, saber si más allá de las decisiones y actitudes individuales, el acceso a servicios, la disponibilidad de activos públicos, la calidad de los recursos naturales, y el contexto cultural y familiar que reproduce tradiciones, vínculos y costumbres (que los espacios centrales a menudo desvaloran o marginan), explican la persistencia de profundas desigualdades. Esto haría que, mientras algunos espacios se dinamizan al ritmo del crecimiento económico, otros mantienen alarmantes situaciones de pobreza.

El estudio presenta una panorámica de diversos indicadores que permiten dilucidar si, en efecto, la desigualdad aumenta o decrece entre 1990 y 2010, y entre qué órdenes territoriales lo hace (entre regiones geográficas, entre departamentos o en el interior de ellos, o entre diferentes tipos de residencia). Aquí encontramos que, en el ámbito nacional, hay una disminución de la desigualdad —medida en términos del acceso a infraestructura y servicios públicos, como educación y salud— y una menor variabilidad en el ingreso familiar. Recientemente, aunque su medición es motivo de debate, el índice de Gini habría incluso disminuido en el Perú, siendo menor (aun si muy cercano) que el promedio de América Latina.

Sin embargo, cuando analizamos la información de acceso a servicios básicos, escolaridad secundaria y desnutrición de acuerdo a ciertas variables territoriales, como altura, distritos del centro o periferia de cada departamento, o ruralidad, encontramos que la desigualdad se incrementa en el periodo, ligeramente entre las regiones, pero mucho más entre los distritos. Las variables territoriales asociadas a la desigualdad parecen explicar bien las desigualdades intrarregionales.

El Estado y la desigualdad

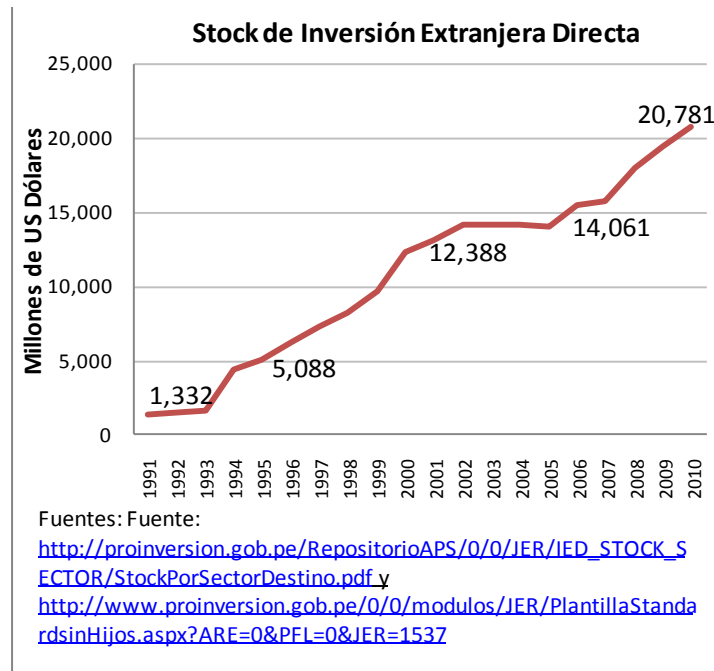
En 1990, el Perú mostraba una situación lamentable. El Estado desarrollista, fuertemente interventor en la economía, montado desde la segunda mitad de los años cincuenta como el aparato que debía tener a su cargo la modernización del país, financiado por una renta minera y petrolera en sus manos y con una cuantiosa deuda externa, se había vuelto insostenible desde finales de los años setenta en el contexto de la crisis internacional y la elevación de las tasas de interés. Incapaz de competir en el ámbito internacional y presionando por subsidios imposibles de mantener, el aparato industrial impulsado y protegido por el Estado colapsaba. Quiebra de empresas, despidos y huelgas se unían a una creciente hiperinflación. El panorama no era diferente al de otros países de América Latina. Sin embargo, lo que fue particular en el Perú fue que el desmoronamiento de la economía protegida y del Estado desarrollista, se vivió en el contexto de un proceso de violencia política de intensidad desconocida en la historia nacional. En mayo de 1980, el mismo día en que se desarrollaban las elecciones que llevarían por segunda vez a la presidencia de la república a Fernando Belaunde, y en que por primera vez los analfabetos ejercían el derecho a votar, los militantes del Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso anunciaban al país, incendiando las ánforas electorales del pequeño pueblo de Chuschi, el inicio de una lucha armada. Un conflicto que, a lo largo de 12 años, cobró cerca de 70 mil vidas, a más de la destrucción de activos públicos y privados de un amplio espectro social que iba desde los locales de poderosas empresas financieras, hasta el modesto equipamiento agrícola y las viviendas de campesinos extremadamente pobres.

Cuando, diez años después, en 1990, Alberto Fujimori es elegido Presidente, la inflación alcanzaba los seis dígitos y coches bomba explotaban en las calles de la capital, en tanto que cientos de personas, combatientes y civiles, morían como producto de los excesos de los bandos en conflicto.

Un radical programa de ajuste estructural frena la inflación y se inicia un paquete de reformas orientado a retirar al Estado de la actividad económica y atraer capitales privados.¹ Simultáneamente, se implementa la estrategia de ganar a la población civil para enfrentar a la subversión y empiezan a controlarse más firmemente las condiciones para la actuación del Poder Judicial en casos de terrorismo. Ambas rutas estabilizan económica y socialmente el país, a costa de un dramático incremento de la pobreza y un debilitamiento de las garantías de los derechos humanos. El golpe de Estado en 1992, que cierra el Congreso, y la elaboración de una nueva Constitución, consolidan las bases de un modelo liberal en la economía y de férreo control autoritario en lo social.

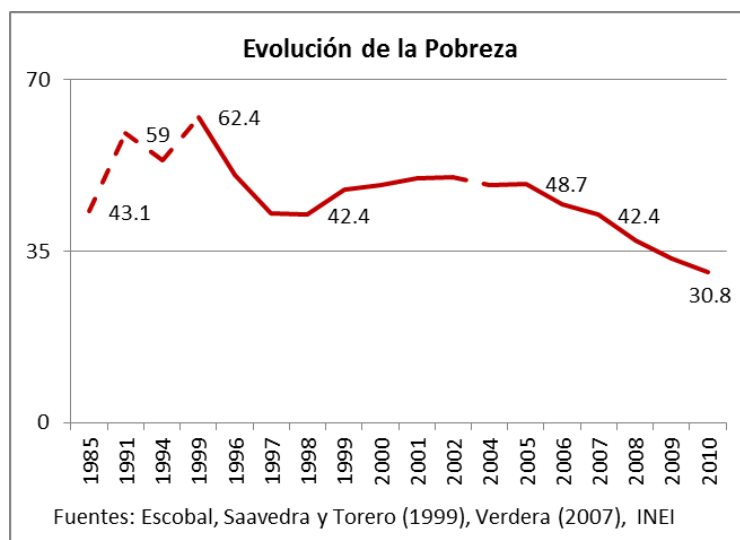
A los éxitos en el control de la subversión, particularmente la captura en septiembre de 1993 del líder y la cúpula dirigente de Sendero Luminoso, le suceden los primeros éxitos económicos de la nueva orientación: en 1993, la Compañía Minera Yanacocha inicia la exploración en Cajamarca del yacimiento de oro más grande de Sudamérica, y en 1994 se produce la primera de las grandes privatizaciones de servicios públicos: la compra por Telefónica de España, por un valor de 2 mil millones de dólares, de la telefonía nacional que había sido estatizada en 1968 por el gobierno del general Velasco. El gráfico 1 muestra la evolución de las inversiones extranjeras directas, evidencia de la creciente confianza de los capitales extranjeros en el manejo de la economía, basado en la construcción de un sistema de garantías de rango constitucional.

¹ Barrantes (2010) recuerda que, en uso de las facultades legislativas otorgadas por el Congreso en junio de 1991, el Ejecutivo promulgó 118 decretos legislativos que modificaron el rol del Estado en la economía, sentando las bases para una participación central del sector privado en el dinamismo económico.

Gráfico 1. Stock de inversión extranjera directa, 1991-2010 (en millones de US\$)

Crecientes privatizaciones y concesiones mineras y petroleras otorgan al Estado los recursos para reconstruir la infraestructura pública destruida durante la violencia política o deteriorada durante la crisis fiscal. Pero sobre todo, permiten financiar un conjunto de “programas sociales” de alivio a la pobreza.

El éxito en reducir la pobreza ha sido menos impresionante que en atraer inversiones, por decir lo menos. Mientras las inversiones extranjeras se han multiplicado por 20, la pobreza recién llegó a los niveles anteriores al ajuste 18 años después.

Gráfico 2. Evolución de la pobreza

Las rentas crecientes de la actividad empresarial y un nivel de pobreza que cambia lentamente, sugieren, como decíamos al inicio, una desigualdad en aumento. La persistencia de la desigualdad, a pesar del crecimiento económico, no ha sido solo un tema de la academia. Desde el 2002, varios ciclos de conflictos sociales han puesto en evidencia el descontento de diferentes sectores de la sociedad con la escasa capacidad redistributiva del nuevo modelo económico. En las elecciones generales de 2006, al término del gobierno de Toledo, que prometía un “chorreo” de beneficios de los sectores de altos ingresos a los de ingresos menores que no se produjo, el descontento llegó a las urnas. Un Ollanta Humala portador de un discurso radical de cambio constitucional ganó en primera vuelta, pero quedó a cinco puntos del ganador en segunda, Alan García. Atemorizados por el gran riesgo que habían enfrentado, diferentes sectores empresariales iniciaron una discusión sobre la desigualdad y la inclusión en el país. En noviembre de 2006, pocos meses después de las elecciones, la cuadragésimo cuarta Conferencia Anual de Empresarios (CADE) llevó como lema “Inclusión y desarrollo para todos”. Poco a poco, sin embargo, el tema se fue diluyendo ante el entusiasmo de los sectores empresariales por el acelerado crecimiento de la economía y las nuevas inversiones. Una coyuntura internacional de alza en el precio de los minerales permitió desde 2006 acelerar el crecimiento, las inversiones y las rentas privadas y públicas por impuestos. La discusión planteada por la sociedad sobre la necesidad de gravar las sobreganancias mineras en el contexto de auge, terminó con la negociación llevada a cabo por el Gobierno de un “aporte solidario”, de consecuencias irrelevantes, de las empresas mineras.

El evidente fracaso del “chorreo” había dado paso a nuevas estrategias, como la “responsabilidad social empresarial”, en tanto programas sociales estatales de alivio a la pobreza extrema fueron acotando su focalización e introduciendo condicionalidades de atención a la salud y la educación de la niñez. El descontento social, sin embargo, fue creciente durante el gobierno de García Pérez.

La cuestión de la desigualdad, en estas condiciones, volvió a la escena electoral, y esta vez, un Ollanta Humala más concertador, pero portador de un discurso de cambios redistributivos, ganó las elecciones presidenciales de 2011.

¿Cómo explicar, en el contexto de 20 años de crecimiento económico, la persistencia de desigualdades profundas en el país? Como hemos señalado, la investigación realizada se centró en la exploración de diferentes dimensiones de la variable territorio.

El territorio alude a un espacio físico tejido por relaciones e intercambios sociales. Sus escalas son múltiples: hay un territorio nacional (de hecho, no hay estado-nación sin territorio), pero también territorios locales o regionales. Para Scejtman y Berdegué (2004: 5), el territorio “no es un espacio físico ‘objetivamente existente’, sino una construcción social, es decir, un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad”. Cotidianeidad,

vínculos familiares, normas compartidas se construyen en el territorio, asociados también al tipo de recursos que se desarrollan en él, o de actividades que su configuración física permite. Así, dependiendo del lugar de nacimiento o residencia, las personas construyen una vida contando con diferentes dotaciones de recursos naturales, sociales o económicos. En teoría, el Estado debiera compensar a través de servicios públicos las diferentes dotaciones de recursos con las que cuentan las poblaciones asentadas en los diferentes territorios. En un país como el Perú, de una geografía extremadamente variada, la cuestión de las diferencias territoriales es particularmente importante. Una sistemática exclusión de determinados territorios en la dotación de activos públicos, estaría en la base de las desigualdades más persistentes. La hipótesis de que la persistencia de desigualdades, a pesar del crecimiento económico, se asocia a variables territoriales, supone que estas desigualdades tienen un alto componente colectivo; no es solo que unos individuos son más pobres que otros; se trata de colectivos de personas asentadas en determinados territorios sobre los que pesan condiciones que impiden o dificultan su inclusión en los procesos de crecimiento económico.

De eso trata este artículo: de analizar qué variables y escalas territoriales se asocian a la persistencia de desigualdades en el país.



La desigualdad a escala nacional: cambios entre 1990 y 2010

Crecimiento económico, cambios en la localización de inversiones, mayores ingresos del Estado y hasta un proceso de descentralización desde 2002. ¿Qué ha cambiado en la vida de las personas en los diferentes espacios en el país, y qué se mantiene como un problema? ¿Han aumentado o disminuido la pobreza y la desigualdad de la mano del crecimiento económico producido? Para responder a estas preguntas, en una primera sección analizamos los cambios en el periodo seleccionado (1990-2010) con relación al crecimiento económico, la mejora de la infraestructura pública y el acceso a servicios, que se reflejan a su vez en las condiciones de vida de las personas. Así, tomamos en consideración los cambios en el índice de desarrollo humano (IDH) que engloba indicadores de salud, educación e ingresos. Estos indicadores son analizados en el ámbito nacional, prestando atención a la variación entre y dentro de las regiones (departamentos) y al aumento o disminución de la desigualdad en ellas. Al hacerlo, encontramos que los indicadores analizados mejoran en todo el país y que la distancia entre las provincias se acorta, aunque la desigualdad en el ingreso familiar sigue siendo alta.

En una segunda parte analizamos el cambio en el acceso a servicios básicos (agua, desagüe, electricidad) y en la escolaridad secundaria (dada la práctica universalidad de la educación primaria), tomando en consideración otras características del territorio, como la altitud y el lugar de residencia (diferenciando los distritos de la provincia capital de aquellos del interior del departamento). En contraste con los hallazgos de la primera parte, este análisis muestra una dinámica diferente, en la cual, si bien se aprecia una disminución general del déficit de servicios, se encuentra una importante distancia entre los distritos ubicados a mayor o menor altitud, y entre aquellos cercanos a la capital y los más alejados, lo que muestra que

la desigualdad se incrementa en el periodo, notablemente entre los distritos y ligeramente entre los departamentos.

En una tercera parte analizamos los cambios en los niveles de pobreza de las provincias y el comportamiento de los mismos según área de residencia (rural o urbana). Aquí encontramos que si bien hay una tendencia a la reducción de la pobreza, un porcentaje importante de departamentos incrementa sus niveles de pobreza. Asimismo, hallamos que, a pesar de la mejora, la pobreza sigue concentrándose (y cada vez más) en las zonas rurales. Al comparar estos datos con los de crecimiento económico, se encuentran situaciones de crecimiento inclusivo (aumento de crecimiento y menor pobreza), pero también la situación inversa: mayor pobreza, incluso en regiones con más crecimiento económico.

A pesar del aumento en el acceso a servicios, constatamos, antes de terminar, que no solo estos pueden encontrarse desigualmente distribuidos entre la población de acuerdo a variables territoriales, sino que, además, su calidad puede variar considerablemente. Para ello tomamos como ejemplo el caso de la educación y comparamos los resultados de la evaluación censal 2009, que muestra enormes diferencias entre departamentos y una alta correlación con sus niveles de pobreza y su PBI per cápita.

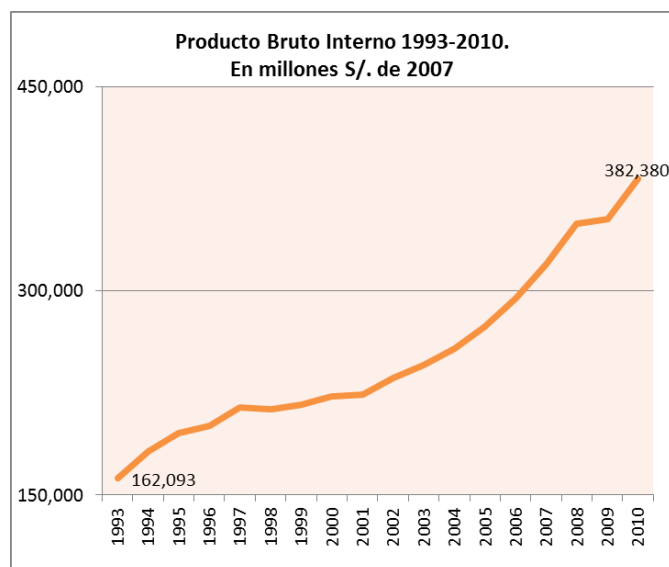
Al final, proponemos algunas reflexiones que resumen los hallazgos y relevan la importancia de atender a diversas escalas territoriales para comprender mejor las dinámicas de la desigualdad en los distintos espacios del país.

1. Crecimiento económico y mejora de la infraestructura pública: un proceso de cambios sostenido

Probablemente, el cambio más importante en el ámbito nacional ha sido el sostenido crecimiento del producto bruto interno (PBI). Efectivamente, entre 1993 y 2009, el valor de la producción nacional (a precios constantes de 1994) se ha más que duplicado; el gráfico 3 muestra esta evolución. Este incremento en la producción nacional, unido a la desaceleración en el crecimiento poblacional, que se evidencia desde el censo de 1981,² ha conducido, como pocas veces en la historia, a un aumento significativo del PBI per cápita entre 1993 y 2007.³

² La tasa de crecimiento de la población pasa de 1.9% en el periodo intercensal 1940-1961, a 2.8% en el periodo 1961-1972 (su crecimiento más alto), para empezar a disminuir: 2.6% en el periodo 1972-1981; 2.0% entre 1981 y 1993; y finalmente 1.6% entre 1993 y 2007. La desaceleración del crecimiento poblacional se asocia a la disminución de la tasa de fecundidad; esta se mantuvo alta (6.8 hijos por mujer en edad fértil) hasta el quinquenio 1965-1970, y desde entonces, empieza a reducirse; en el quinquenio 1995-2000 ya era solo de 3.2 hijos en promedio por mujer en edad fértil. Según el Banco Mundial, al 2009 fue de 2.53.

³ En ambos casos, tomamos el año censal.

Gráfico 3. Producto bruto interno, 1993-2010 (en millones de S/. de 2007)

Fuente: INEI y BCR – Gerencia Central de Estudios Económicos

Este crecimiento ha sido sectorialmente diferenciado. Si se toma la composición del PBI por sectores en 1993, a precios 1994, el sector agropecuario ocupaba el cuarto lugar y el minero el quinto. En 2010, con el recálculo a precios de ese año, la minería e hidrocarburos son el tercer componente del PBI, en tanto que el sector agrícola ocupa ahora el sexto lugar.

Cuadro 1. Perú. Composición en porcentaje del PBI por sectores, 1993 y 2010

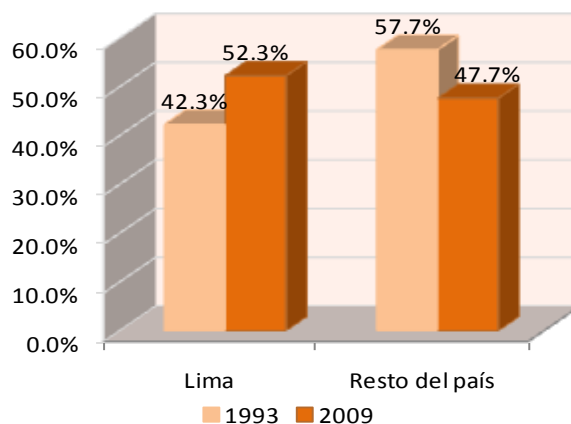
Sectores	1993*		2010**	
	%	Nº de orden	%	Nº de orden
Otros servicios 1/	51%	1	46.5%	1
Manufactura	15%	2	15.5%	2
Minería	5%	5	13.3%	3
Comercio	14%	3	10.6%	4
Construcción	5%	6	6.3%	5
Agropecuario 2/	8%	4	5.7%	6
Electricidad y agua	2%	7	1.7%	7
Pesca	1%	8	0.5%	8

Fuente: BCR, Estadísticas históricas.

* A precios 1994.

** A precios 2010.

La información sobre el aporte departamental al PBI podría ser, aunque menos precisa, más confiable. Menos precisa, porque no es posible comparar valores del PBI departamental entre 1993 y 2009 en la medida en que la información previa al 2000 está construida sobre un año base diferente y eso no se ha recalculado; por ello, solo se puede comparar porcentajes de aporte al PBI nacional.

Gráfico 4. Cambios en el porcentaje de aporte al PBI, 1993-2009

Fuente: INEI, Cuentas Nacionales. Producto Bruto Interno por Departamentos 2001-2009 e Instituto Cuánto S.A. Lima, Anuario Estadístico Perú en Números

Lo que se encuentra es que este crecimiento nacional tiene expresiones territoriales diferentes. Las actividades económicas en el departamento de Lima, por ejemplo, incrementan su aporte al PBI de 42.3% a 52.3% entre 1993 y 2009, en tanto disminuye el aporte del resto del país a menos de la mitad del PBI. A pesar de que sectores como agricultura y minería, actividades económicas típicamente descentralizadas, se dinamizan, el crecimiento sostenido no ha tenido efectos importantes en disminuir el centralismo económico y más bien parece haber reforzado la centralidad capitalina. Esta centralidad se expresa también en el ámbito de la población: la tasa de crecimiento de la población de Lima ha seguido creciendo, entre 1993 y 2007, a una tasa superior al promedio nacional.⁴

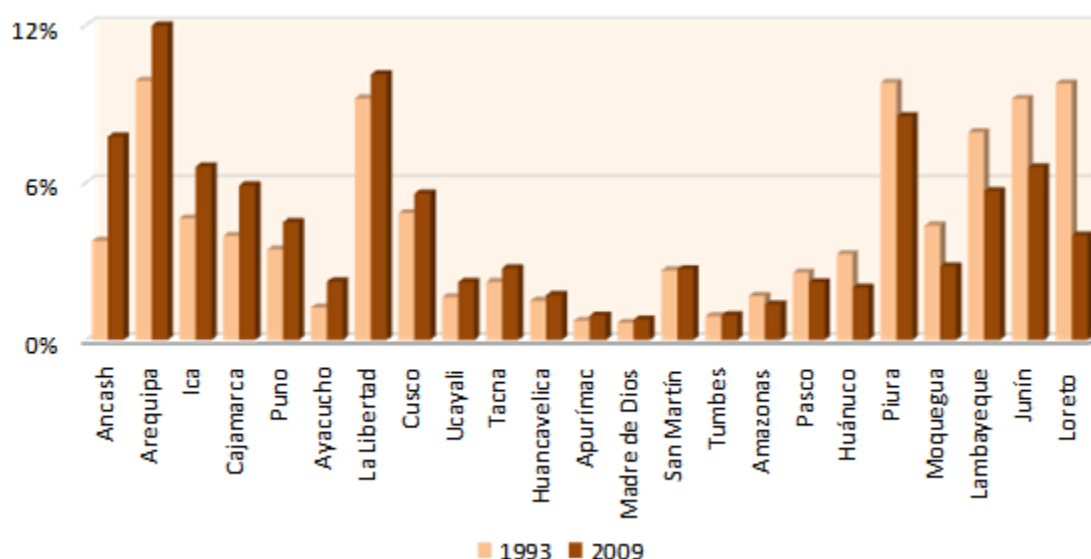
Pero en términos de composición regional del PBI nacional, quizás más importantes son los cambios en el aporte de los diferentes departamentos del país (el "resto", fuera de Lima). El gráfico 5 muestra estos cambios eliminando Lima, es decir, tomando como 100% el conjunto de regiones fuera del departamento donde se ubica la capital, lo que permite apreciar las diferencias entre el inicio y el final de nuestro periodo de estudio en el conjunto de regiones del país. Lo que se observa es que Arequipa, Áncash, Ica y Cajamarca han mejorado significativamente su aporte al PBI. En estos departamentos, efectivamente, se han operado cambios dramáticos en la estructura económica. Arequipa, que pasa de aportar el 10% al 12% del PBI de las regiones, consolida un crecimiento urbano industrial (manufactura, construcción, servicios), pero también minero.

En Ica, cuyo aporte al PBI de las regiones pasa de 4.64% a 6.61%, el auge de la producción agrícola y su transformación para exportarla impulsan un crecimiento de base rural. En los otros dos departamentos, el cambio principal viene por la importancia creciente del sector

⁴ La tasa de crecimiento anual de la población en el periodo intercensal 1993-2007 ha sido de 1.6%. La población de Lima creció a una tasa de 2% anual en ese periodo.

minero: en 1993, el valor agregado departamental del sector minero de Cajamarca representaba el 9.5%; en 2009 era el 26.27%. En Áncash el cambio es aun mayor, porque con anterioridad al auge minero de las recientes décadas, el departamento prácticamente no tenía minería; en 1993 este sector aportaba solo el 1.3% del valor agregado del departamento, mientras en 2009 significa el 29.48%.

Gráfico 5. Aporte en porcentaje al PBI por departamentos (sin Lima), 1993-2009



Fuente: INEI, Cuentas Nacionales. Producto Bruto Interno por Departamentos 2001-2009 e Instituto Cuánto S.A. Lima, Anuario Estadístico Perú en Números

En un sentido contrario a lo anteriormente señalado, departamentos que antes eran muy importantes en su aporte al PBI, han dejado de serlo. Algunos dramáticamente, como Loreto, que pasa del tercer lugar en contribución al PBI (fuera de Lima) en 1993, al undécimo en 2009. Huánuco salta del puesto 13 al 18 en el mismo periodo.

Estas diferencias en los ritmos y procesos en los diferentes departamentos del país sugieren que el proceso de cambios en el ámbito de la economía no ha sido vivido por las personas de manera semejante, ni ha tenido los mismos efectos en todo el territorio. Antes de analizar estas diferencias, veamos aún otros cambios a escala nacional.

2. Cambios en la dotación de infraestructura pública y en los servicios

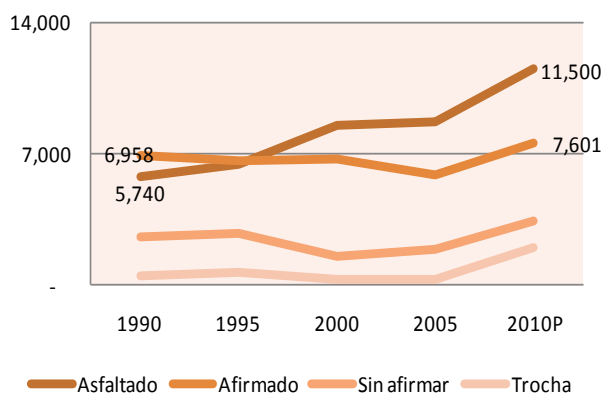
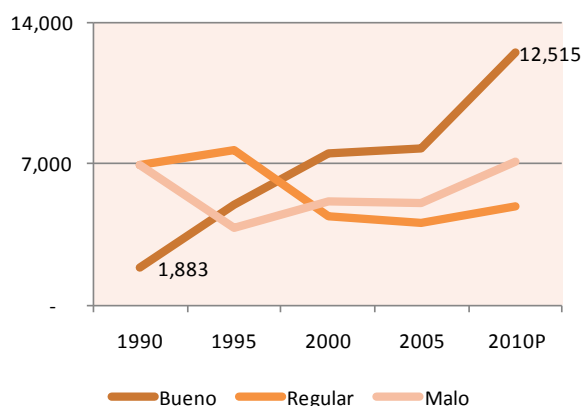
Uno de los cambios más importantes, del mismo signo que el de crecimiento económico, es la ampliación de la infraestructura pública. El Estado ha crecido en cobertura en el territorio. Quizás el caso más significativo sea el incremento de la red vial, lo que significa que más poblaciones están mejor conectadas. En el periodo de violencia, además, prácticamente se abandonó el mantenimiento de las carreteras. El cuadro 2 muestra la evolución de la red vial nacional entre 1990 y 2010.

Cuadro 2. Longitud de la red vial⁵

RED VIAL	1990	1995	2000	2005	2010P
Nacional	15,692	16,519	17,054	16,857	24,500
Departamental	14,443	14,331	14,251	14,251	23,000
Vecinal	39,806	42,589	46,909	47,398	39,705
TOTAL RVN	69,941	73,439	78,214	78,506	87,205

Fuente: i) años 1990-1995-2000-2005: MTC (DGCyF), compendios estadísticos 2002, 2004 y 2007; ii) año 2010: MTC (DGCyF), datos estimados luego de la actualización del clasificador de rutas (DS 044-2008-MTC de fecha 28 de noviembre del 2008).

Pero tanto o más importante que el crecimiento en 25% de la red vial, es el cambio en su estado de conservación, así como en el tipo de superficie de rodadura, que muestra los gráficos 6 y 7. Es decir, no solo se ha incrementado el kilometraje de la red vial, sino que su estado de mantenimiento es mejor y ha aumentado la proporción de carreteras asfaltadas: si en 1990 había más carreteras afirmadas que asfaltadas, la relación empieza a invertirse en 1995; al 2010 casi se ha duplicado la longitud de la red vial asfaltada.

Gráfico 5 Red Vial Nacional por tipo de superficie de rodadura**Gráfico 4. Estado de la Red Vial Nacional**

Fuente: i) años 1990-1995-2000-2005: MTC (DGCyF), compendios estadísticos 2002, 2004 y 2007; ii) año 2010: MTC (DGCyF), datos estimados luego de la actualización del clasificador de rutas (DS 044-2008-MTC de fecha 28 de noviembre del 2008).

Es interesante anotar que este incremento en la red vial se registra prácticamente en todo el país. Departamentos con grandes déficits de carreteras, como Huancavelica, Cusco o Apurímac, han desarrollado notablemente sus vías de comunicación.

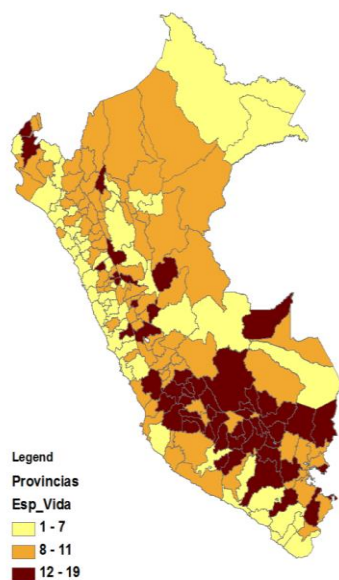
⁵ La información nos fue proporcionada por el doctor Raúl Torres, director de Pro Vías Nacional del MTC.

Cuadro 3. Departamentos con mayor incremento en la red vial nacional (en km)

Departamentos	Total 1999	Total 2007	Diferencia (km)	Diferencia (%)
Huancavelica	411	1,300	889	216%
Cusco	836	1,800	964	115%
Ayacucho	596	1,360	764	128%
Apurímac	559	1,140	581	104%
Arequipa	1,053	1,820	767	73%
La Libertad	759	1,280	521	69%
Piura	857	1,370	513	60%
Puno	1,258	1,915	657	52%

Fuente: MTC, "Plan de desarrollo de la infraestructura vial", 1999, y Dirección General de Caminos y Ferrocarriles.

El crecimiento de la red vial claramente significa mejores oportunidades de ingresos y mayor conexión con centros de decisión, con la consecuente mayor capacidad de expresión o presión que termina en mejores servicios. Para tener una idea de la amplitud y diversidad de impactos que tiene el mejoramiento de la red vial en la vida de las personas (acceso a salud, acceso a educación, a mercados...), podemos mencionar los resultados del estudio sobre el

Mapa 1. Cambios en la esperanza de vida, 1993-2007

efecto del Programa Caminos Rurales en la democracia: al ritmo del avance en la red vial, mejoraba, por ejemplo, la participación de los habitantes de distritos de alta ruralidad en las elecciones, particularmente las municipales. El crecimiento era notablemente sensible en departamentos como Huancavelica, Huánuco y Apurímac, todos de alta pobreza; la reducción del ausentismo fue especialmente mayor entre las mujeres (Remy, Glave y Pastor 2008).

La salud es otro indicador de ampliación de la cobertura del Estado. Las condiciones de atención de salud parecen haber mejorado también a lo largo del territorio nacional; en todo caso, lo que es evidente es que entre 1993 y 2007 se han acortado las diferencias en la esperanza de vida de la población de las diferentes regiones, mejorando más la de los departamentos donde era menor. En 1993, el coeficiente de variación⁶ de la esperanza de vida entre las diferentes provincias del país era de 78.6%, según el IDH del PNUD;⁷ para 2007, la variación entre

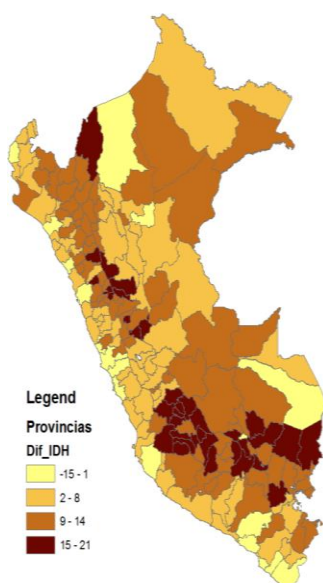
⁶ El coeficiente mide las distancias proporcionales respecto del promedio o el nivel de dispersión de los datos. Coeficiente de variación = desviación estándar / promedio.

⁷ El IDH es elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y se basa en un indicador compuesto por tres parámetros: vida larga y saludable (medida por esperanza de vida al nacer); educación (medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la

provincias es de 35.3%. En 1993, la provincia con menor esperanza de vida era Carabaya, en Puno, con 50.8 años de esperanza de vida al nacer; ese mismo año, en 65 provincias del país la esperanza de vida al nacer era inferior a los 60 años. En 2007, no hay ninguna provincia donde la esperanza de vida al nacer sea de menos de 60 años; Carabaya sigue en el último lugar, pero la esperanza de vida de su población se ha incrementado a 64.2 años.

El mapa 1 muestra esta evolución. Como se puede observar, las provincias de la costa y las capitales departamentales, con mejores condiciones de vida y una esperanza de vida mayor en 1993, mejoran poco ese indicador (que, como es evidente, tiende a tener un comportamiento asintótico); en contraste, están las provincias pobres del sur, que mejoran entre 12 y 19 años su esperanza de vida.⁸ Es interesante anotar que la esperanza de vida al nacer es un típico indicador de cobertura de servicios del Estado: la mejora del indicador supone la existencia de postas médicas con mayor cobertura nacional, de campañas de control de enfermedades diarreicas y respiratorias en los niños menores de 3 años, parto asistido por profesionales de salud, desarrollo de la red de agua potable y alcantarillado, etc. Efectivamente, más adelante veremos cómo algunos de estos servicios han mejorado.

Mapa 2. Cambios en el IDH provincial.



En general, entre 1993 y 2007 los departamentos más pobres han incrementado sus IDH. El mapa 2, que se ha construido restando el IDH 2007 del IDH 1993 en las diferentes provincias, muestra esta mejora que, con muy pocas excepciones, es general. El mapa permite apreciar que las provincias de la sierra centro-sur (Cusco, Puno, Ayacucho, Huancavelica y Apurímac) incrementan, prácticamente todas, sus IDH en más de 9 puntos. La mejoría es también sistemática en la sierra norte (entre 9 y 14 puntos).

De hecho, el promedio del IDH entre las diferentes provincias en 1993 era de 0.486; en 2003 era de 0.530 y en 2007 de 0.578. Junto con esta mejoría general, el coeficiente de variación ha disminuido: 20% en 1993; 13% en 2003 y 7% en 2007. Esta disminución en parte se explica porque, como sucede con la esperanza de vida al nacer, otros indicadores del IDH (analfabetismo o escolaridad, por ejemplo), llegado a un punto, no pueden mejorar (100% de alfabetos, por ejemplo), aunque la provincia siga mejorando sus niveles de vida. Así, las mejoras en indicadores sociales (esperanza de vida, educación)

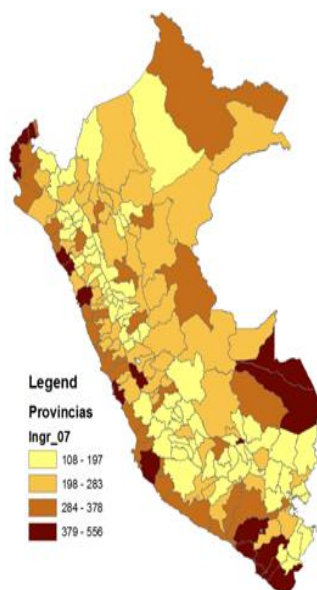
en los territorios con mayores déficits, acortan las desigualdades, en la medida en que aquellos con mejores indicadores de partida ya no pueden subir más.

educación obligatoria); y nivel de vida digno (medido por el PIB per cápita PPA en dólares internacionales).

⁸ Ver los informes de desarrollo humano del PNUD; varios años.

Un indicador del IDH, sin embargo, sí puede seguir variando indefinidamente y no siempre las distancias tenderán a acortarse: el ingreso familiar per cápita. En este contexto de crecimiento económico, es interesante ver qué sucede con el ingreso de las familias a lo

Mapa 3. Provincias por ingreso familiar per cápita, 2007



largo del territorio nacional. Un primer dato es que, en promedio, el ingreso familiar per cápita ha subido. Tomando la información de PNUD, se puede observar que en 1993⁹ el promedio ponderado del ingreso familiar del conjunto de provincias del país era de 128.20 soles; en 2007 ha sido de 374.5 soles. En el año 1993, el ingreso familiar promedio de 155 provincias (sobre 195 provincias) era de menos de 100 soles; el ingreso mínimo se registró en la provincia de Churcampa, en Huancavelica: 37.5 soles. En 2007, ninguna provincia tiene un ingreso promedio inferior a 100 soles; el nivel más bajo sigue ubicándose en Churcampa, pero el promedio ahora es de 108 soles.

Sin embargo, el dato más interesante es que el coeficiente de variación en los promedios provinciales ha disminuido: 43% en 1993 y 39% en 2007. Cuatro puntos de disminución de desigualdad interprovincial en 14 años no es una cifra impresionante, pero mostraría que en nuestro periodo de análisis, las distancias en el ingreso familiar calculado en el ámbito de las provincias, han

disminuido ligeramente. Esto podría ser consistente con la disminución —también leve— de la pobreza resaltada en la introducción, y que será analizada más adelante. Lo mismo se observa en las distancias entre las provincias más ricas y las más pobres. Mientras en 1993 el promedio ponderado del ingreso familiar per cápita de las 20 provincias de ingresos más altos era 4.5 veces mayor que el de las 20 provincias de menores ingresos, ese ratio en 2007 era de 3.9. La disminución en 20 años no es impresionante, pero existe: 2007 registra menor desigualdad en los ingresos entre las diferentes provincias del país.

Es claro que si se compara este 39% de coeficiente de variación de ingresos familiares, con el 7% de coeficiente de variación en el IDH general, resalta el hecho de que, en 20 años de crecimiento económico, los indicadores dependientes de la cobertura de servicios del Estado mejoran en todo el país, las distancias entre las provincias se acortan, y el ingreso familiar sigue siendo el indicador de desigualdad más fuerte entre las provincias del país.

Pero nos hemos movido aún sobre unidades territoriales grandes. En las siguientes secciones analizaremos, con más detalle, tanto la disponibilidad de servicios como el comportamiento de la pobreza monetaria en un ámbito territorial más cercano a la población, como el local e intradepartamental, donde los resultados muestran interesantes contrastes con los hallazgos reportados hasta el momento.

⁹ El PNUD no calculó directamente este indicador en 1993; lo construye después sobre la base de información censal y otras fuentes. En términos de tendencia, es, sin embargo, muy consistente con los de años posteriores.

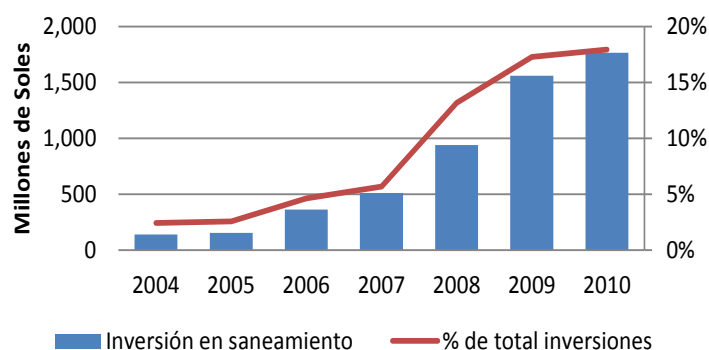


Cómo se traduce el crecimiento en términos de desigualdad: algunas exploraciones territoriales en los servicios

La disponibilidad de servicios públicos por parte de la población ha variado significativamente en los casi 15 años que separan los dos censos nacionales que cubre el periodo (1993 y 2007). El acceso a agua y desagüe, por ejemplo, ha sido un elemento creciente de los gastos de inversión de los gobiernos locales. En 2010, por ejemplo, significó el 17% de las inversiones de las municipalidades. El peso creciente del “saneamiento” en la inversión pública municipal que se aprecia en el gráfico 8, muestra una clara respuesta a la demanda de este servicio por parte de las poblaciones.¹⁰

¹⁰ No podemos hacer un gráfico semejante para otros, como electrificación. En primer lugar, porque es un tipo de inversión en el que interviene también el gobierno central (y en mayor porcentaje, en varios años, que los gobiernos locales). En segundo lugar, porque si bien desde 1999 (año en que se puede seguir el SIAF) ó 2004 (año en el que se consigue información desagregada de las inversiones de gobiernos locales) existe un programa de “electrificación rural” que permite diferenciar otras grandes obras en energía, en 2009 ese programa no existe más y los gastos se mezclan con otros.

**Gráfico 8. Inversión de gobiernos locales en saneamiento.
Total y porcentaje de inversiones totales, 2004-2010**



Fuente: MEF. SIAF. Elaboración nuestra

A pesar de este tipo de mejoras en la infraestructura pública de servicios, la disponibilidad de los mismos es desigual, y amplios sectores de la población siguen teniendo sistemáticamente dificultades para acceder a servicios modernos.

Uno de los factores que marca la diferencia es *geográfico*: según la altitud del lugar donde reside, la población tiene un determinado y desigual nivel de acceso a servicios. El cuadro 4 da cuenta de la evolución en la disponibilidad de servicios básicos de la población, según escalas altitudinales donde se ubica la capital distrital.

**Cuadro 4. Población sin acceso a servicios básicos, según altitud
Perú, 1993-2007 (%)**

Altitud de capital distrital	% de población sin servicios	1993	2007	Cambio
0 a 999 m	Agua	28.49%	23.65%	-4.84%
	Desagüe	21.79%	9.84%	-11.95%
	Electricidad	27.33%	15.49%	-11.84%
	En edad de secundaria sin escuela**	19.02%	11.42%	-7.60%
1,000 a 1,999 m	Agua	58.29%	54.37%	-3.92%
	Desagüe	57.94%	26.57%	-31.38%
	Electricidad	75.04%	50.32%	-24.72%
	En edad de secundaria sin escuela**	32.39%	17.53%	-14.86%
2,000 a 2,999 m	Agua	48.01%	36.46%	-11.54%
	Desagüe	50.67%	24.02%	-26.66%
	Electricidad	60.78%	37.72%	-23.06%
	En edad de secundaria sin escuela**	27.57%	14.56%	-13.01%
3,000 a 3,999 m	Agua	52.87%	43.99%	-8.88%
	Desagüe	64.89%	34.51%	-30.37%
	Electricidad	64.03%	36.33%	-27.70%

	En edad de secundaria sin escuela**	20.24%	9.38%	-10.86%
4,000 m ó más	Agua*	41.14%	56.38%	15.24%
	Desagüe	66.26%	44.30%	-21.95%
	Electricidad	51.07%	37.04%	-14.03%
	En edad de secundaria sin escuela**	19.57%	9.35%	-10.21%

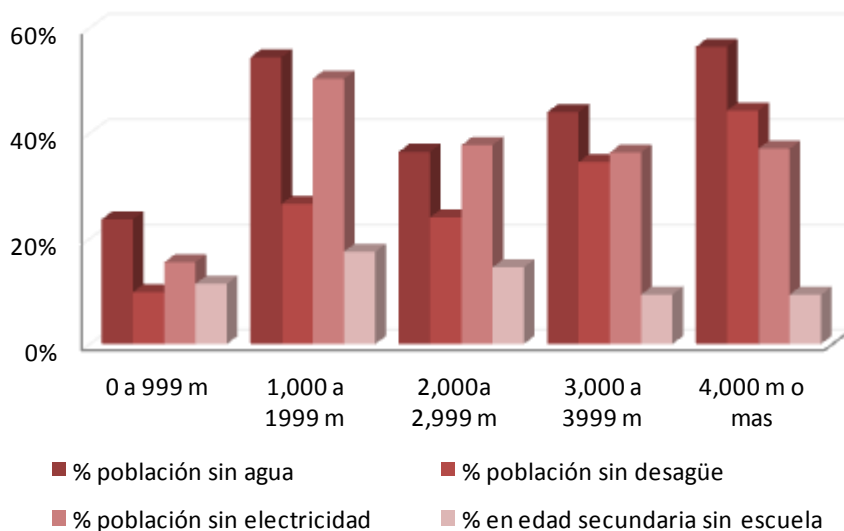
Fuente: INEI, censos nacionales de población y vivienda 1993 y 2007. Elaboración propia.

* El incremento de población sin el servicio, o la escasa disminución de viviendas sin servicios de agua, se debe en la mayoría de casos a que el censo 1993 encontró un servicio de “pílon de uso público” que no se registró en esos distritos en 2007: se trata de sistemas precarios de abastecimiento que pueden haberse deteriorado o desaparecido. Con electricidad y desagüe las redes son más estables.

** Población entre 12 y 16 años que no asiste a ningún establecimiento educativo.

En casi todos los casos se observa, en primer lugar, que en el periodo disminuye la población sin acceso a servicios. Esto sucede en todos los rangos de altitud. En especial disminuye el déficit de acceso a servicios de alcantarillado y de electricidad; ambos han sido objeto de intervención de gobiernos locales, particularmente el primero (gráfico 8), y de la conjunción del gobierno nacional y los gobiernos descentralizados (Programa de Electrificación Rural). En todos los casos, sin embargo, se mantienen importantes desigualdades de acceso en los diferentes espacios. El gráfico 9 muestra esta situación al 2007.

Gráfico 9. Población que carece de servicios, según altitud de capital, 2007



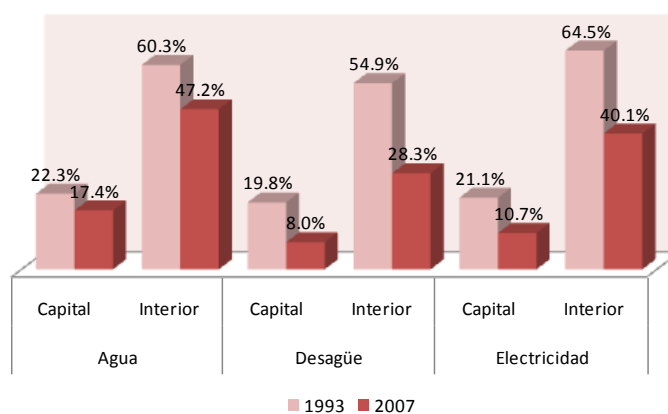
Fuente: INEI: Censos Nacional de Población y Vivienda 2007. Elaboración nuestra

Con excepción de la proporción de niños entre 12 y 16 años que no asiste a la escuela, que en todos los niveles se ubica por debajo del 20%, la población con mayores carencias se ubica en las altitudes más altas y, simultáneamente, las menores carencias se encuentran en poblaciones más bajas.

Un servicio que también parece mejorar en las diferentes zonas altitudinales del país, al punto que prácticamente no se observan diferencias, es el de educación secundaria (gráfico 9).

Un segundo clivaje en el que hemos explorado lo que ha ocurrido con las desigualdades en el acceso a servicios, es el que diferencia a los distritos pertenecientes a la provincia capital de los distritos del interior del departamento. Los resultados se presentan en el gráfico 10. En este aspecto sí es notoria la persistencia de fuertes desigualdades que, entonces, son claramente desigualdades intradepartamentales. De nuevo, entre 1993 y 2007 el déficit de los diferentes servicios disminuye notablemente, sin embargo, se mantienen enormes distancias entre el acceso a servicios de los distritos cercanos a la capital departamental y el de los más alejados.

Gráfico 10. Población sin acceso a servicios básicos según lugar de residencia, 1993 y 2007



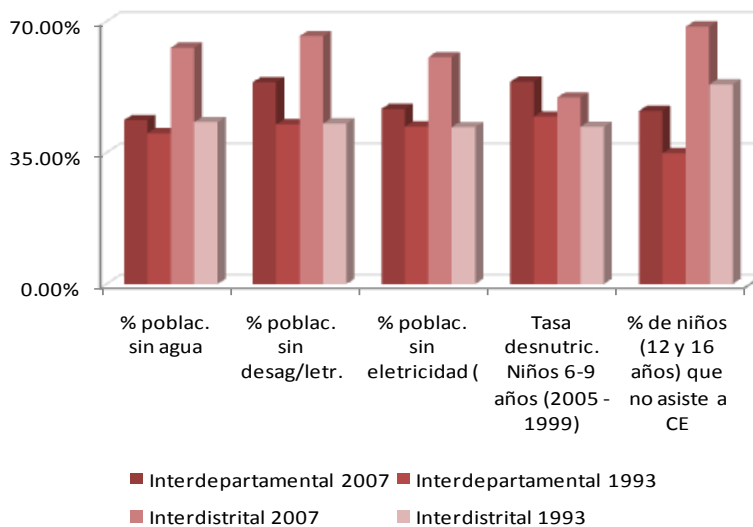
Fuente: INEI: Censos Nacional de Población y Vivienda 2007. Elaboración nuestra

Tratando de acercarnos más a caracterizar las desigualdades en el acceso a servicios, construimos unos coeficientes de variación para medir la dispersión en el acceso a servicios entre departamentos y entre distritos. El resultado grueso se muestra en el gráfico 11.

El dato que sobresale es que, en todos los servicios, las desigualdades entre distritos son mayores que las desigualdades entre departamentos (lo que no sorprende, por la mayor desagregación de información). Pero el segundo dato que llama la atención es que, con relación a 1993, las desigualdades se han incrementado: ligeramente entre departamentos, pero notablemente entre distritos. El indicador de acceso a la educación es particularmente interesante. Como habíamos dicho, analizado en términos de localización de la población por rangos altitudinales, se ve una tendencia a la homogeneización (la altitud deja de ser un criterio relevante de desigualdad). Inclusive, analizado como diferencias entre departamentos, aparece como uno de los servicios con menor coeficiente de variación, aunque en 2007 el coeficiente de variación (el orden de desigualdad) es sensiblemente

mayor que en 1993. Sin embargo, analizado en términos de las diferencias entre distritos, resulta con los niveles de diferenciación más altos. Asimismo, es necesario anotar que si bien hay un mayor acceso a la educación, la calidad de la misma puede variar sustancialmente, como veremos más adelante.

Gráfico 11. Coeficientes de variación interdepartamental e interdistrital, 1993 y 2007



Fuente: INEI: Censos Nacional de Población y Vivienda 2007. Elaboración nuestra

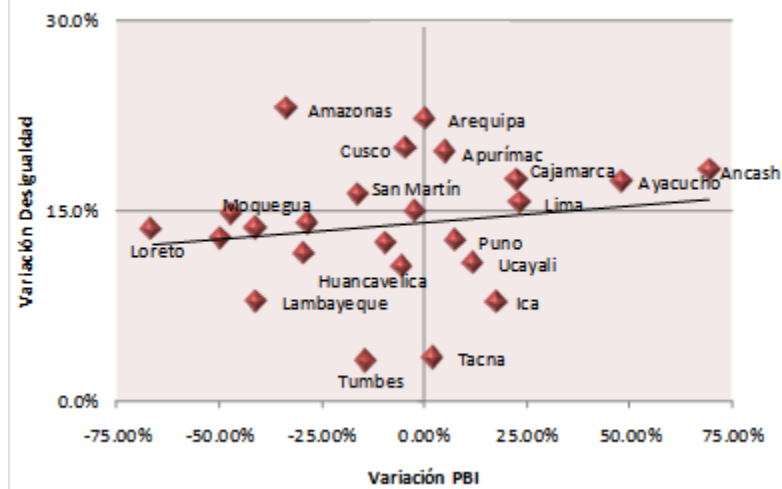
Estos mayores niveles de desigualdad entre distritos sugieren la necesidad de analizar más detalladamente lo que sucede en el interior de los departamentos. Así, hemos buscado calcular cómo varía la desigualdad en el acceso a servicios dentro de los departamentos. Para ello, hemos obtenido un promedio de la desigualdad intradepartamental (entre los distritos de cada departamento) como medida única de desigualdad tanto en 1993 como en 2007. El cuadro 5 muestra estos valores en el ámbito de los diferentes departamentos.

Cuadro 5. Cambios en la desigualdad intradepartamental en el acceso a servicios por departamentos, 1993-2007

Incrementan desigualdad intradepartamental en menos de 15%				Incrementan desigualdad intradepartamental en más de 15%			
Departamentos	Desigualdad 1993	Desigualdad 2007	Diferencia	Departamentos	Desigualdad 1993	Desigualdad 2007	Diferencia
Tumbes	41.30%	44.52%	3.2%	Madre de Dios	36.92%	51.89%	15.0%
Tacna	58.17%	61.66%	3.5%	Lima Metrop.	76.98%	92.61%	15.6%
Ica	59.85%	67.69%	7.8%	San Martín	37.75%	54.01%	16.3%
Lambayeque	55.55%	63.43%	7.9%	Ayacucho	31.89%	49.18%	17.3%
Lima Prov.	53.08%	62.64%	9.6%	Cajamarca	23.55%	40.97%	17.4%
Huancavelica	27.30%	37.94%	10.6%	Áncash	35.34%	53.51%	18.2%
Ucayali	25.81%	36.70%	10.9%	Apurímac	25.80%	45.44%	19.6%
Pasco	39.35%	51.02%	11.7%	Cusco	32.79%	52.71%	19.9%
La Libertad	43.45%	55.90%	12.4%	Arequipa	55.25%	77.47%	22.2%
Puno	27.19%	39.87%	12.7%	Amazonas	33.92%	56.95%	23.0%
Huánuco	27.20%	40.03%	12.8%				
Loreto	22.95%	36.50%	13.5%				
Junín	42.89%	56.52%	13.6%				
Piura	42.51%	56.53%	14.0%				
Moquegua	52.56%	67.29%	14.7%				

El cuadro 5 muestra que, en todos los casos, las desigualdades intradepartamentales son mayores en 2007, tras el proceso de crecimiento económico, que en 1993. Este incremento es mayor en el sur andino (con excepción de Puno), Lima Metropolitana, Áncash, Cajamarca y dos departamentos de la selva. El cuadro sugeriría que los departamentos más dinámicos económicamente, los que en el gráfico 5 aparecían con el mayor aumento de aporte al PBI, se encuentran entre los que incrementan más la desigualdad. El gráfico 12 muestra esta relación entre crecimiento del PBI y mayor o menor desigualdad intradepartamental.

Gráfico 12. Departamentos según variación de aporte al PBI (1993-2009) y variación en desigualdad intrarregional (1993-2007)



Si bien la línea de tendencia no es excesivamente acentuada, lo que aparece es que, efectivamente, departamentos con un significativo incremento en su aporte al PBI (Áncash, Cajamarca, Arequipa, Lima) aumentan sus niveles de desigualdad interior en el acceso a servicios. Pero el gráfico muestra también casos con una dinámica más armónica, es decir, departamentos donde se incrementa el aporte al PBI y la desigualdad en el acceso a servicios no aumenta significativamente. Quizás el caso más interesante sea Ica, cuyo crecimiento económico se asocia a una actividad bastante más generadora de eslabonamientos internos, como la agricultura y la agroindustria, a diferencia de departamentos con un fuerte desarrollo de la minería, como Cajamarca y Áncash, o cuyo crecimiento se centra en actividades urbanas de servicios (Lima, Arequipa). En el mismo cuadrante de crecimiento económico y menor incremento de desigualdad se ubica Tacna, un departamento pequeño con escasa desigualdad de inicio y crecimiento en varios sectores. La presencia de Puno en el cuadrante se podría asociar a un generalizado bajo nivel de acceso a servicios que se mantiene en el tiempo (es decir, que no varía). En general, aunque la tendencia no es tan marcada, se aprecia una cierta relación entre mayor aporte al PBI y mayor desigualdad.

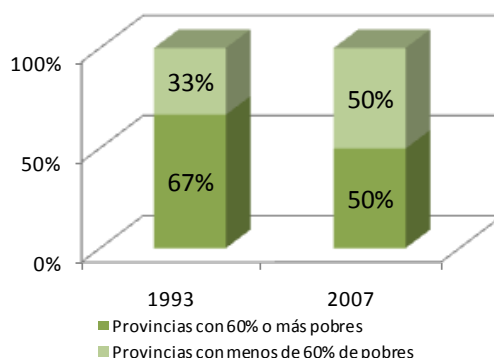
1 Cambios en los niveles de pobreza monetaria

¿Qué sucede en términos de variación de los niveles de pobreza monetaria? El estudio realizado por Escobal y Ponce (2008), que calcula la pobreza (monetaria) con los datos del censo 1993 y los compara con los de 2005, muestra una reducción general en los niveles de pobreza. Quizás su mejor expresión es que mientras en 1993 unas 23 provincias tenían 90% o más de población en pobreza, en 2005 ese nivel solo se registra en 5 provincias.

Tomando las cifras de pobreza más cercanas, las de 2007, y comparándolas con las construidas para 1993 por Escobal y Ponce, el gráfico 13 muestra, sin embargo, que los

cambios son aún lentos: en 17 años de crecimiento sostenido, el porcentaje de provincias en las que el 60% o más de la población es pobre se ha reducido en 17%, es decir, de 195 provincias,¹¹ 130 tenían en 1993 niveles de pobreza por encima del 60%; en 2007, unas 97 registran aún esos altos niveles de pobreza.

Gráfico 13. Provincias según porcentaje de pobres, 1993 y 2007



Fuente: INEI 2007; Escobal & Ponce 2008

Las historias sobre cómo ha ido cambiando la pobreza en las diferentes provincias son sin embargo muy diversas y, a este nivel, solo podemos recoger sus rasgos principales. Lo primero a señalar es que la pobreza en las diferentes provincias del Perú no ha variado en el mismo sentido, es decir, en algunas disminuye pero en otras se incrementa. El cuadro 6 muestra estas diferencias.

Cuadro 6. Número de provincias según su variación en porcentaje de pobres, 1993-2007

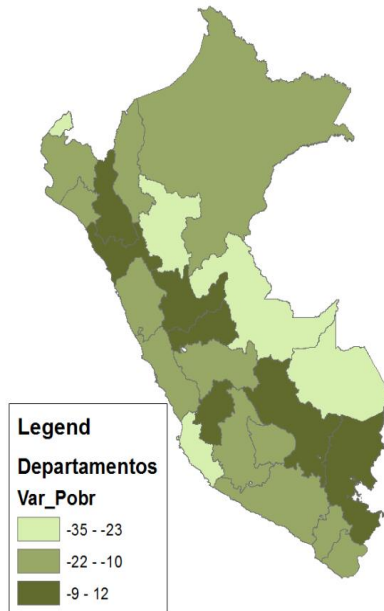
	Reducen pobreza en más de 25%	Reducen pobreza entre 5% y 25%	No hay cambios significativos (+/-5%)	Aumenta pobreza entre 5% y 25%	Aumenta pobreza en más de 25%	Total
Provincias que en 1993 tenían 60% o más pobres	40	50	19	21	0	130
%	30.8%	38.5%	14.6%	16.2%	0.0%	100%
Provincias que en 1993 tenían < de 60% pobres	7	26	10	20	2	65
%	10.8%	40.0%	15.4%	30.8%	3.1%	100%
Total provincias	47	76	29	41	2	195
	24.1%	39.0%	14.9%	21.0%	1.0%	100%

Fuente: INEI 2007; Escobal y Ponce 2008.

¹¹ Para las provincias creadas con posterioridad a 1993, hemos imputado los datos de pobreza de la provincia de origen.

El cuadro 6 permite apreciar que en el 63% de provincias se reduce la pobreza, pero que en un 22% esta aumenta. El mapa 4 muestra las variaciones en el porcentaje de población en situación de pobreza en el ámbito departamental.

Mapa 4. Variación en porcentaje de pobres por departamentos, 1993-2007

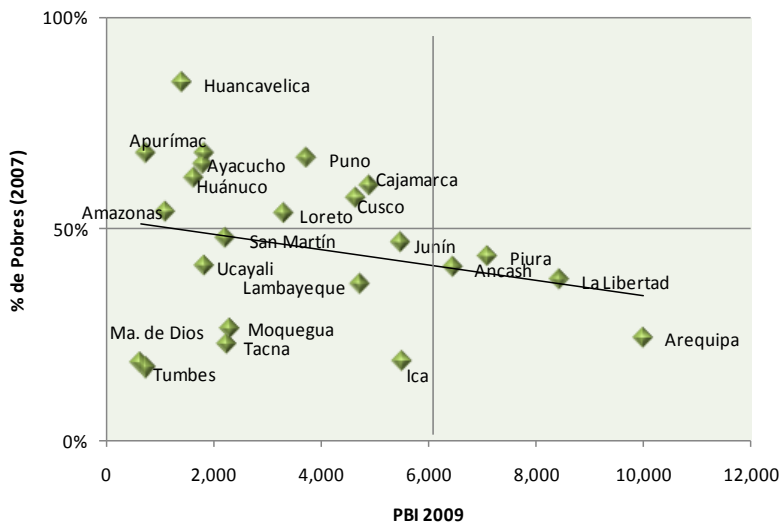


La mayoría de departamentos en los que más disminuye el porcentaje de pobres se ubican en la selva (San Martín, Ucayali, Madre de Dios), donde no encontramos significativos incrementos de dinamismo económico, y luego en la costa (Ica, Tumbes). En un grupo de departamentos, más numeroso, la pobreza disminuye en niveles importantes (baja en por lo menos 10%), pero no tanto como en los primeros. Aquí se ubica todo el resto de la costa y la selva, además de Ayacucho, Apurímac y Junín; quizás en Ayacucho y Apurímac la disminución en el número de pobres tiene que ver con que el "piso" de pobreza en 1993 era excepcionalmente alto por la situación de violencia de la década anterior. En el tercer grupo, de muy poca reducción o incluso incremento de la pobreza, se encuentran departamentos como La Libertad, que no tiene altos niveles de pobreza pero sí está muy poblado, con un crecimiento poblacional por inmigración (de

pobres, probablemente), donde "el piso 1993" ya era bajo (43% de pobres en 1993) y difícilmente mejora con rapidez, además de contar con una sierra mayoritariamente pobre. Pero están también los muy pobres: Huancavelica, donde llega a registrarse un ligero descenso en el porcentaje de pobres (de 86.4% en 1993 a 84.3% en 2007), mostrando las grandes dificultades de enfrentar allí las condiciones de pobreza; entre todos los departamentos, Huancavelica era en 1993 el que concentraba el mayor porcentaje de pobres y sigue siéndolo en 2007. En el mismo grupo se ubican Huánuco, donde el porcentaje de pobres sube de 59.5% en 1993 a 61.6% en 2007, Pasco (de 53.4% a 65%), y Puno (de 63.8% a 66.5%). En los dos primeros, el incremento de pobres es consistente con su decreciente aporte al PBI.

El caso más dramático es el de Cajamarca, cuyo significativo aumento en su participación en el PBI nacional por el desarrollo de grandes proyectos mineros no se ha traducido en una mejoría significativa en los niveles de pobreza del departamento, sino en lo contrario: Cajamarca pasaría de tener un 55.43% de pobres en 1993 a un 59.9% en 2007.

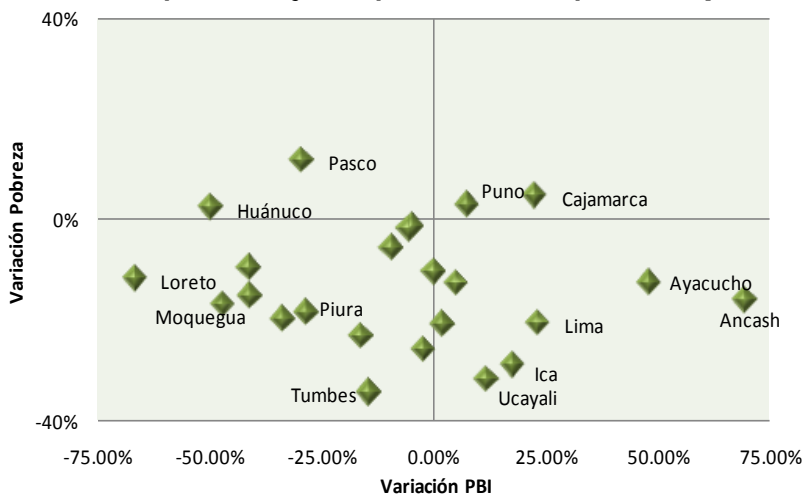
**Gráfico 14. Departamentos según PBI (2009)
y porcentaje de población en pobreza (2007)**



El gráfico 14 muestra los departamentos del país ordenados por su aporte al PBI en 2009 y el porcentaje de población en situación de pobreza. Se aprecia que, efectivamente, en el cuadrante donde se ubica el mayor número de departamentos con alta proporción de pobres (más de 50%), tienden a ubicarse aquellos cuyo PBI es menor; exactamente a la inversa, está el cuadrante donde se encuentran los departamentos más ricos (con mayor PBI y menor pobreza). Los niveles más bajos de pobreza se encuentran, sin embargo, en departamentos pequeños (Tumbes, Tacna, Moquegua). El departamento de Ica, nuevamente, es uno de los que muestra mejor relación entre PBI, acercándose a los niveles altos, y pobreza (menos de 20% de pobres).¹² El cuadrante alto PBI y alta pobreza no contiene ningún departamento, aunque Cajamarca es el que más se acerca.

¹² Hemos dejado Lima fuera de la tabla. El altísimo volumen de PBI 2007 distorsionaba todo el cuadro. Su nivel de pobreza está por debajo de 50% (19.46%).

Gráfico 15. Departamentos según variación de aporte al PBI (1993-2009) y variación de porcentaje de población en pobreza (1993-2007)



En términos de tendencias, el gráfico 15 ordena los departamentos según su variación de aporte al PBI entre 1993 y 2009¹³ y la variación proporcional de la pobreza entre 1993 y 2007. Resaltan los casos de Huánuco y Pasco: en ambos, simultáneamente, la pobreza se incrementa y disminuye su aporte al PBI; en cierto modo, una relación esperable. Están también aquellos departamentos que incrementan su aporte al PBI y reducen su pobreza (no necesariamente la desigualdad): los casos más dramáticos son Lima y Áncash; este último aparece como el departamento que más ha reducido su pobreza en los últimos años. Pero nuevamente Cajamarca muestra una relación compleja: un incremento en su aporte al PBI, pero también en la proporción de pobres.

2 Pobreza y ruralidad

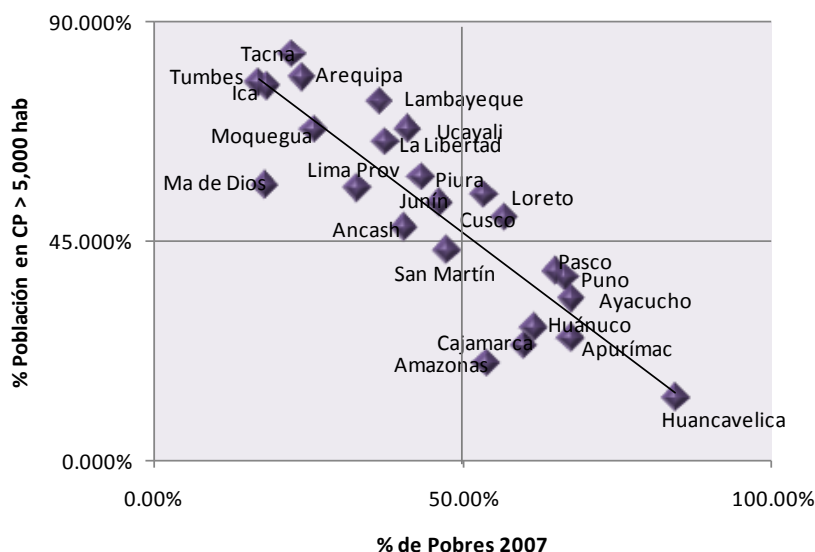
Los diferentes casos que hemos ido resaltando, sugieren analizar otra variable territorial, que se insinuaba también por la alta desigualdad en el acceso a servicios entre los distritos cercanos a la capital departamental y aquellos más distantes: la desigualdad de acceso a servicios, a bienestar y a mejores ingresos entre territorios urbanos y rurales. Efectivamente, según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2010, mientras la pobreza extrema se ha reducido en áreas urbanas a 2.5%, en el ámbito rural se mantiene en 23.3%.

¹³ Solo es posible comparar datos del PBI departamental entre 2001 y 2009; los años anteriores se calcularon con una base diferente y hoy no se tiene demasiada certeza sobre su precisión. Los datos del PBI departamental 1993, sin embargo, tomados de la estadística departamental del INEI, pueden compararse con los de 2009 en términos de cambios en la composición por sectores y en el orden y proporción del aporte de los departamentos al PBI. Para saber qué tanto creció el PBI de un departamento, construimos un índice en el que la base 100 equivale al PBI 2009: es prácticamente el mismo análisis que el de posición, solo que proporcionado.

Pero es difícil saber qué población está involucrada en este dato. Para la ENAHO, la población rural es aquella que reside en centros poblados de hasta 400 viviendas (unas 2 mil personas); para el Censo Nacional de Población y Vivienda, la población que se cuenta como "rural" es aquella que vive en centros poblados de menos de 100 viviendas y que no es capital de distrito. Como se sabe, ambos estudios, la ENAHO y el Censo, son realizados por la misma institución, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Cultural y políticamente, la información relevante es la censal, que minimiza el peso de la ruralidad en el país.

Y sin embargo, fuera de la capital, el peso de la ruralidad, en el sentido de la ENAHO, es enorme, y esa condición asociada a la residencia en un tipo de territorio es probablemente la que más se relaciona con la persistencia de la pobreza y de las desigualdades en el Perú.

Gráfico 16. Departamentos según porcentaje de población pobre y porcentaje de población en centros poblados con más de 5 mil habitantes



El gráfico 16 muestra la relación, en el ámbito departamental, entre población en situación de pobreza y aquella que vive en centros poblados de más de 5 mil personas.¹⁴ Entre estos dos conjuntos de datos (porcentaje de pobres y porcentaje de población viviendo en centros poblados de más de 5 mil personas, ambos en 2007), encontramos un coeficiente de correlación R excepcionalmente alto: -0.87, lo que indica que hay más pobres donde hay

¹⁴ Es difícil marcar un límite poblacional entre lo rural y lo urbano. La ENAHO, como vimos, lo fija en 400 viviendas (unas 2 mil personas). Un estudio del INEI sobre el censo de 1993 mostraba que recién en centros poblados de más de 5 mil personas, empezaban a aparecer sistemáticamente actividades "urbanas" (comercio, servicios). Cf. INEI, *Dimensiones y características del crecimiento urbano 1961-1993*. Lima: 1995. disponible en: <<http://www1.inei.gov.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0046/Libro.htm>>. Sobre esta discusión ver Remy, María Isabel, "Las urbes, las ciudades y la población rural", en *Revista Argumentos*, IEP, mayo 2009.

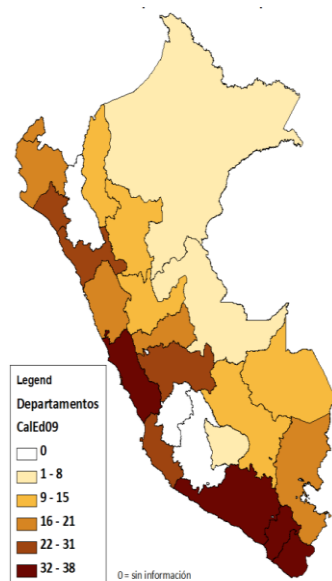
población menos concentrada y sistemáticamente menos pobres en los departamentos con mayor concentración urbana. A pesar de los cambios relevantes ocurridos en el país, la pobreza sigue siendo (e incluso es cada vez más) rural.

Cajamarca, el departamento que resalta por su alto dinamismo en aporte al PBI y simultáneamente por su fuerte desigualdad interior y su resistente pobreza, es uno de los departamentos con mayor población rural. Lo mismo que Huancavelica, el departamento persistentemente más pobre del país, es el departamento con mayor población viviendo en territorios rurales.

3 Más servicios pero ¿similar calidad?

Es difícil a estas alturas saber si las desigualdades irán disminuyendo a ritmos sensibles en las generaciones siguientes. Algunas desigualdades se constituyen en nudos que atrapan a las personas reproduciendo su situación de pobreza, y arrastrándola a la siguiente generación. Es probable que una de ellas sea la calidad de los servicios, particularmente de la educación que, por zonas, reciben los niños. Un indicador de calidad educativa, una prueba tomada a niños de segundo grado, muestra el porcentaje que ha logrado los niveles esperables para su

Mapa 5. Calidad Educativa, 2009.
Porcentaje de niños que alcanzan el nivel esperable de comprensión lectora



grado en comprensión lectora y en matemáticas. El mapa 5 señala las diferencias entre departamentos en el nivel de comprensión lectora esperado.

En departamentos como Loreto o Ucayali, en promedio menos del 8% de los niños ha logrado la comprensión esperada en lectura. En ese mismo nivel se encuentra Apurímac (infortunadamente, no se tienen datos para Cajamarca, Ayacucho y Huancavelica). En un nivel totalmente opuesto, entre el 32% y el 38% de los niños de Lima, Arequipa, Moquegua y Tacna comprende adecuadamente lo que lee. Por cierto, hay que anotar que ese es el máximo: ningún promedio departamental supera el 38%.

Tras esas cifras departamentales se pueden esconder, por otro lado, enormes diferencias entre instituciones educativas urbanas y rurales, privadas y públicas, de provincias capitales y del interior: así, por ejemplo, el 35.5% de niños urbanos comprende lo que lee

en segundo grado, en tanto que solo el 7.6% de niños rurales lo logra.

Los niveles diferentes de comprensión lectora y matemáticas muestran, además, una correlación con los niveles de pobreza (hemos encontrado un coeficiente de correlación de -0.486 entre nivel de pobreza y calidad educativa, es decir, a mayor pobreza, menor nivel de

comprensión lectora y matemáticas), y con el nivel de desarrollo económico puesto en términos de PBI per cápita (una correlación de 0.673). Los gráficos 17 y 18 muestran cómo se ordenan los departamentos según estas variables.

Gráfico 17. Departamentos según PBI per cápita y rendimiento educativo

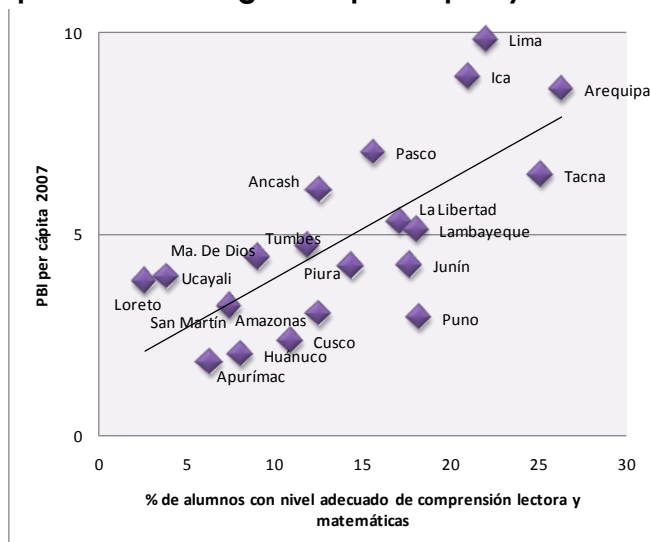
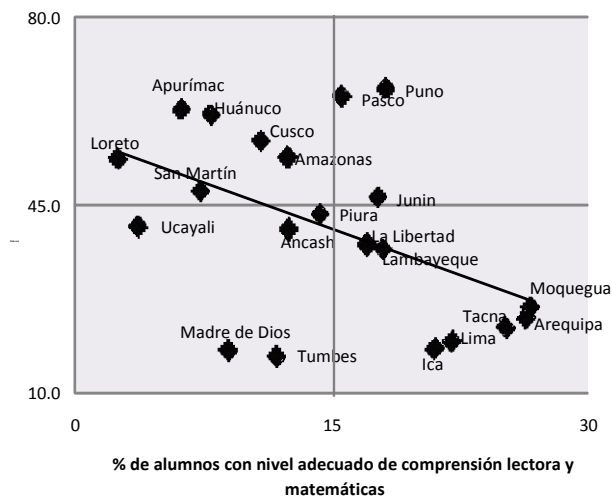


Gráfico 18. Departamentos según porcentaje de población en pobreza y rendimiento educativo





Crecimiento y desigualdad: la importancia de las variables territoriales

En resumen, entonces, en estas páginas hemos observado que el cambio más importante en el periodo, telón de fondo de los procesos que analizamos, es el incremento del PBI y, particularmente, del per cápita. Dicho crecimiento no muestra cambios significativos en su composición sectorial, pero sí en su composición territorial, es decir, el crecimiento no es homogéneo en todo el país: entre 1993 y 2009, el peso del departamento de Lima se ha incrementado. En el resto de departamentos, Áncash y Cajamarca mejoran sensiblemente su importancia en la composición del PBI por los cambios ocurridos en el sector minero. Otro departamento que mejora su ubicación es Ica; los cambios más sensibles en la composición del PBI que explican su crecimiento, se ubican en el sector de la agroindustria y parecen por ello tener un arrastre mayor sobre las condiciones de vida de poblaciones más amplias.

Se observan cambios en infraestructura pública y acceso a servicios como educación y salud en un sentido claramente inclusivo, que parecen afectar positivamente a todo el país, especialmente a la sierra. Resalta el crecimiento de la red vial (25% entre 1990 y 2010). También se multiplica la cantidad de carreteras en buen estado de mantenimiento y crece la importancia de las asfaltadas. Departamentos que tenían enormes déficits, mejoran su dotación de carreteras: Cusco, Huancavelica, Puno, Ayacucho y Apurímac registran los niveles más altos de ampliación de la red vial. En el mismo sentido ocurriría una mejora en la cobertura de servicios del Estado, particularmente en los de salud; el indicador de ello es una mejora general en la esperanza de vida al nacer, especialmente sensible en provincias donde este indicador era especialmente bajo (en 1993, en 65 provincias la esperanza de vida era de menos de 60 años; en 2007 ninguna provincia está por debajo de 63 años). Siendo este un indicador que tiene un tope (biológico y tecnológico) hacia arriba, la mejora se expresa en una menor desigualdad entre las provincias. Ello, junto con la mejora en otros

indicadores también asintóticos (analfabetismo o matriculación secundaria, que no pueden ser de más de 100%), se traduce en una mejora general del IDH y una menor dispersión entre las provincias.

Persiste, sin embargo, una alta diferenciación en el ámbito del ingreso familiar per cápita. Si bien este es el indicador de IDH con mayor variación entre provincias, se nota una disminución de las diferencias entre 2003 (quizás el punto de mayor diferenciación de ingresos interprovinciales) y 2007, cuando el coeficiente de variación entre provincias es ya menor que el calculado para 1993.

A pesar de estos cambios de signo positivo en términos de la disminución de la desigualdad, cuando analizamos la situación en escalas más locales y de acuerdo a variables territoriales como altura, capital/interior de departamento y ruralidad, encontramos una imagen distinta que muestra que las desigualdades en el ámbito intrarregional se han incrementado. Así, por ejemplo, la distribución de la población según rangos de pisos altitudinales (en un país de enorme diversidad geográfica como el Perú), sigue siendo una variable asociada a la desigualdad en el acceso a servicios. Si bien entre 1993 y 2007 disminuye en todos los rangos la población que no accede a servicios de agua, desagüe y electricidad, siguen manteniéndose importantes desigualdades. La única excepción notable es el porcentaje de población entre 11 y 16 años que accede a la escuela: en todos los rangos altitudinales, este porcentaje mejora y tiende a homogeneizarse.

Donde se aprecian las mayores diferencias en el acceso a servicios es entre la población de los distritos de la provincia capital del departamento y la que reside en los distritos del interior. Esta diferencia intrarregional parece ser una de las más significativas persistencias de desigualdad. Ello quiere decir que si bien la dotación de servicios se incrementa, esta es desigualmente distribuida entre los distritos el centro y de la periferia departamental.

La constatación de fuerza de las diferencias intradepartamentales se refuerza comparándolas con las diferencias interdepartamentales. El coeficiente de variación en el acceso a servicios entre los distritos es notablemente mayor que entre los departamentos; además, tras el proceso de crecimiento económico, en ambos casos se muestra que el nivel de desigualdad en el acceso a servicios ha aumentado.

Entre los departamentos donde la desigualdad intradepartamental es mayor, se ubican aquellos que en el período han mostrado mayor dinamismo en el incremento de su aporte al PBI: Lima, Cajamarca y Áncash. El crecimiento económico se muestra incluso solo en Ica, donde aumenta el PBI y disminuye la desigualdad.

Se encuentra una reducción general en los niveles de pobreza. Disminuye la cantidad de provincias donde el porcentaje de pobres supera el 60%. Esta disminución esconde, sin embargo, el hecho de que en el 22% de provincias este nivel de pobreza aumenta.

En la mayoría de departamentos con mayor contribución al PBI, hay menos proporción de pobres (Arequipa, La Libertad, Piura, Áncash). Aquellos en los que la proporción de pobres es la más baja, son departamentos muy pequeños (Ica, Tumbes, Moquegua, Tacna). En tendencia, las situaciones esperables de crecimiento del PBI y disminución de pobreza (aunque no de desigualdad) aparecen en departamentos como Lima, Ica, Áncash y Ayacucho. También en los que van en sentido inverso: retrocede el PBI y aumenta la pobreza: Pasco y Huánuco. La relación no esperada de crecimiento de PBI e incremento de pobres sucede solo en Cajamarca.

La correlación más alta entre series de datos departamentales es la correlación inversa que se encuentra entre pobreza y urbanidad: a pesar de todos los cambios ocurridos en el territorio, particularmente fuera de las ciudades, en los territorios mineros y agropecuarios, la pobreza sigue siendo (y es cada vez más) rural. El crecimiento afecta positivamente a las ciudades o a las áreas colindantes a las capitales.

Una desigualdad con tendencia a trasladar la pobreza generacionalmente es aquella que se observa en la calidad de la educación, muy alta y relativamente correlacionada en el ámbito departamental con los niveles de PBI per cápita.

Un nudo de desigualdad ata a la pobreza a poblaciones rurales y ubicadas en distritos distantes de las capitales. Esta desigualdad territorial persiste y hasta se incrementa con el dinamismo económico de las últimas décadas, y corre el riesgo de heredarse a la siguiente generación. Una mirada más cercana a dos corredores territoriales nos permitirá analizar con más precisión esta persistente desigualdad, pero también lo que vienen haciendo sus poblaciones para superarla.



Banco Central de Reserva
Varios años Estadísticas históricas.

Barrantes, Roxana
2010 «Garantías en proyectos de desarrollo de infraestructura: los casos de telecomunicaciones y gas natural en el Perú.» En Martín Tanaka (ed) *El Estado, viejo conocido. Visiones del Estado en el Perú*, 47-114. Lima: IEP,

Escobal, Javier y Carmen Ponce
2008. Dinámicas provinciales de pobreza en el Perú 1993-2005. Programa Dinámicas territoriales Documento de trabajo N° 11. Santiago de Chile: RIMISP.

Escobal, Javier, Saavedra, Jaime y Torero, Máximo
1999. Los activos de los pobres. Washington: BID. Serie Documentos de Trabajo 361

Instituto Nacional de Estadística e Informática
19932 y 2007. Censos Nacionales de Población y Vivienda. Lima

Ministerio de Transportes y Comunicaciones
2002, 2004 y 2007 Compendios estadísticos. Lima

Ministerio de Transportes y Comunicaciones
1999, Plan de desarrollo de la infraestructura vial

Remy, María Isabel, Glave, Marisa y Pastor, Gianina
2008. Impacto del Programa Caminos Rurales sobre la ciudadanía en el ámbito rural del Perú. Washington: Banco Mundial

Scejtman y Berdegué
2004. Desarrollo Territorial Rural. Santiago de Chile: RIMISP

Verdera, Francisco
2007 La pobreza en el Perú. Un análisis de las causas y de las políticas para enfrentarla. Lima: IEP, CLACSO y PUCP