



SECCIÓN ESPECIAL

**Aportes a la medición del desarrollo humano**

*Cualquier medida que da a un fusil un valor cien veces mayor que a un vaso de leche, está muy cerca de ganarse serios cuestionamientos acerca de su importancia para el progreso humano.*

Mahbub ul Haq (2003) The birth of the Human Development Index.  
En: *Readings in Human Development*. Oxford University.



Esta sección tiene que ver con una ambición permanente de los Informes de Desarrollo Humano globales y nacionales: ir perfeccionando la aproximación empírica respecto a la amplitud del concepto de desarrollo humano.

Este es un tema bastante más vasto de lo que se pudiera imaginar. No solamente por el hecho que la medición implica, para cualquier objetivo, una sustentación, una coherencia metodológica, una posibilidad de ser compartida —salvo temas muy especializados— y una posibilidad de replicación. La amplitud del reto deriva, en especial si se trata de un tema complejo, de la reducción que implica llevar un concepto de variada trascendencia hacia una expresión numérica simple, generalmente con un rango de valores limitado.

Un caso muy concreto es el del índice de desarrollo humano (IDH). Como es conocido, se trata de un indicador de desarrollo del PNUD elaborado a partir del promedio de la esperanza de vida al nacimiento, el logro educativo (una combinación de una parte de alfabetismo y dos de matriculación) y el producto interno bruto per cápita, el cual es utilizado en la comparación del desarrollo de los países. Mientras que el concepto de desarrollo, en este caso inscrito en el paradigma del desarrollo humano, implica una variedad de dimensiones, si no todas, se espera que un indicador resumen, apenas un número con límites teóricos en el rango entre 0 y 1, pueda expresarlo. La mayoría de críticas al IDH parte de señalar la amplitud de esta distancia. Pero el acortamiento de la misma es a la vez una invitación a la complejidad, la heterogeneidad e inclusive el desorden. Sumar dimensiones que no tienen un común denominador está más cerca de una complicación que de una real aproximación. Esta complicación ha sido el camino más recorrido cuando se intenta generar índices.

La medición estadística enfrenta este reto permanente. en las ciencias sociales Ser llana,

para todos los entendimientos, pero responder a dimensiones complejas. Debe ser rigurosa y asequible, a la vez, simple y compleja.

En lo que sigue, se discute dos trabajos que están en el camino del mejoramiento de la medición del desarrollo humano. El primero es la presentación de un nuevo indicador y el segundo es la extensión o profundización del IDH que calcula una estimación indirecta para los todos los distritos del país.

El primer intento que se propone es un indicador al que se ha denominado “algoritmo del desarrollo humano” (ADH). Este indicador se inscribe en el género de los indicadores de impacto o de resultados, con lo cual comparte la intencionalidad del conocido IDH. Se ha tratado que sea de cálculo accesible, y a la vez signifique un avance hacia el concepto del desarrollo humano

El ADH es una exposición de resultados de lo que puede definirse como satisfactores del desarrollo humano, bajo una argumentación inteligible, un cálculo simple y versátil y un tratamiento económico. Como economía del indicador, se entiende la posibilidad de poder derivarse siempre de la estadística regular o de equivalentes locales fáciles de administrar, ser entendidos y replicarse para facilitar el seguimiento.

Desde luego, este catálogo de virtudes es todavía un deseo y queda a la comunidad interesada en el progreso económico y social ignorar, adaptar o adoptar la propuesta aquí presentada. La exposición de sus características, es más extensa por su propia condición novedosa, que ha llevado a una discusión más amplia, sobre todo de sus fundamentos teóricos.

En cambio, en el cálculo de una estimación indirecta del IDH a escala distrital, no hay necesidad de volver a la sustentación, pues es un indicador con trayectoria ya extensa en el terreno de la medición social, con críticas y réplicas variadas, la mayor parte de las cuales pueden

hallarse en el portal del Informe de Desarrollo Humano (HDR) de las Naciones Unidas.

Lo que en esta sección se presenta es, ante todo, una respuesta a una solicitud muy diversa e insistente de los usuarios del Informe de Desarrollo Humano Perú 2002. En aquella ocasión, se hizo el cálculo de un IDH provincial que nos obligaba a redefiniciones y estimaciones indirectas e igualmente mucho trabajo previo de generación de datos longitudinales y ajustes transversales para asegurar coherencia en los resultados. Esta vez se ha llevado este método hasta extremos distritales, que tienen controles provinciales y departamentales en las ocasiones en que es esto posible.

La aventura de la estimación indirecta de los indicadores integrantes del IDH (esperanza de vida, matriculación, alfabetismo, ingresos) en la escala distrital, es un riesgo aun a pesar de los controles. No se tiene ahora ni siquiera confianza en las estimaciones oficiales del volumen de la población en los distritos, ante la ausencia de los censos nacionales correspondientes al 2000, lo cual reduce la estabilidad del conjunto de cálculos, en especial si se trata de distritos pequeños. Respecto al conjunto de indicadores que integran el IDH, lo que se ha hecho es recoger las tendencias de

los últimos censos, con controles departamentales o provinciales si es posible. Pero a la vez, se ha tratado de dotar a la sociedad de orientación para el ordenamiento de políticas a partir de un indicador de alcances y utilidad ya establecidos. Todo ello en un panorama de incertidumbre respecto a la posibilidad de tener indicadores distritales del desarrollo dada la errática suerte de la disponibilidad de información del sistema estadístico del país, especialmente respecto a las posibilidades de un censo nacional.

La tarea estadística va mucho más allá de la elaboración de datos, que es su lado operativo, y tiene sus propias exigencias técnicas e incluso científicas. Su curso se debate entre las dos riberas que aquí se presentan: tratar de aproximarse cada vez mejor a conceptos usualmente difíciles de reducir, y cuando se tiene ya un indicador reconocido, tratar de ampliar sus alcances, a las circunstancias impuestas por la realidad y con la mayor transparencia posible.

Esta Sección Especial es un intento, una alternativa, que pretende sobre todo ser útil. Y dentro de este terreno de la utilidad, basta que sea una incitación, una provocación, no solamente a su uso sino también a su debate.



## **El algoritmo del desarrollo humano**



## El algoritmo del desarrollo humano

### BASE CONCEPTUAL

El desarrollo humano es el proceso de expansión de las capacidades<sup>1</sup> y derechos de las personas, dentro de un marco de igualdad de oportunidades, en el cual todas las personas pueden progresar en libertad (PNUD-Perú 2002). Así, el desarrollo humano (DH) es un *proceso permanente*, en el cual debe progresar cada persona, al mismo tiempo que progresan todos. Como señala Iguíñiz (1991), en el desarrollo humano “el enriquecimiento de la vida humana no está ni tan exclusiva ni tan estrechamente ligado al crecimiento de la producción por habitante aunque, generalmente, dicho crecimiento es un factor importante para lograrlo”. El acento está puesto en lo que la gente puede “hacer y ser” y no en lo que puede “tener”.

Para que se dé el desarrollo humano *es necesario un marco institucional, legal y cultural que fomente la igualdad de oportunidades*. Sobre esta base, *el desarrollo se presenta como el uso pleno de la libertad* (Sen 2000 e Iguíñiz 2003) que tienen las personas para decidir sobre sus vidas, sus ocupaciones, su consumo, su cultura, en general, para lograr vidas plenas. De estos tres elementos, los dos primeros son condiciones para el tercero y son los aspectos sobre los que se puede actuar directa o indirectamente desde la sociedad y desde el Estado, el tercero es potestad exclusiva de cada persona y puede ser tan diverso como personas hay en el mundo. Es esto lo que hace del desarrollo humano un proceso muy personalizado, pero al mismo tiempo un proceso en sociedad, pues “el desarrollo como libertad” depende de toda la sociedad. En otras palabras, el desarrollo huma-

no se da a un nivel individual, sino dentro de un colectivo social.

¿Cómo adquieren las personas capacidades y derechos? y ¿Cómo se generan oportunidades iguales? Estas son las cuestiones centrales que determinan las posibilidades de desarrollo humano. La adquisición de derechos y capacidades pasa por un proceso que comienza por tener una adecuada alimentación y salud en la niñez, un buen entorno familiar, luego una buena educación y acceso a cultura, para luego encontrar trabajo o realizar alguna actividad empresarial, tener una familia, participar en sociedad, en la política, en la cultura, en la creación y llegar a una madurez y vejez plenas y así continuar con el ciclo de vida de la siguiente generación. Las oportunidades iguales se generan socialmente a través de los mercados, el Estado, las redes sociales, las organizaciones; es decir, se generan a través de instituciones, normas éticas, leyes y políticas públicas. Para ello, las sociedades nacionales, regionales y locales deben organizarse y tener, implícita o explícitamente, el desarrollo humano como objetivo.

El desarrollo humano requiere que en cada uno de los momentos de la vida de las personas las cosas estén arregladas y los recursos estén disponibles, para que se logre los mejores resultados. Esto hace que dependa de muchos factores, instituciones y organizaciones que es necesario tomar en cuenta para plantear estrategias.

A menudo se confunde el desarrollo humano con el índice de desarrollo humano; en consecuencia, se plantea mecánicamente que los componentes del desarrollo humano son la educación, la salud y los ingresos. En verdad,

<sup>1</sup> Desde la perspectiva de Amartya Sen, las capacidades (capabilities) pueden ser interpretadas como habilidades y potencialidades que tienen las personas y los derechos (entitlements) en el sentido de derechos de uso o dominio que tienen las personas sobre canastas de mercancías (Jürgen Schuldt, 1996).

el IDH es un indicador de impacto o de resultados, a través de los niveles alcanzados en cada una de estas variables, las cuales inciden en dimensiones diferentes y complementarias.

En el caso del ADH, el objetivo es captar el cumplimiento social en la dotación de los satisfactores más importantes a lo largo del ciclo vital. Para tener una estrategia de desarrollo humano, las sociedades deben cumplir con ofrecer una base material mínima y accesible que es la plataforma para la igualdad de las oportunidades. Es decir, debe permitir para todos la disponibilidad adecuada de una cantidad más amplia de satisfactores: alimentación, salud, educación, ingresos y otros medios más que sostengan la equidad y la libertad de elección. Medir el avance en la consecución de esta plataforma es la idea base del algoritmo de desarrollo humano.

## LOS COMPONENTES DEL ALGORITMO DEL DESARROLLO HUMANO (ADH)<sup>2</sup>

Una propuesta de desarrollo humano debe incorporar el conjunto de objetivos, acciones y organizaciones que permiten a una sociedad generar un proceso de desarrollo humano sostenible. Este algoritmo permite ordenar las acciones, las políticas, la organización económica y las iniciativas que apuntan a proporcionar los satisfactores<sup>3</sup> que permiten lograr el desarrollo humano, partiendo de realidades locales, regionales y nacionales distintas.

El algoritmo debe tratar de resolver los problemas esenciales de la vida humana en sociedad: alimentación, vestido, salud, vivienda, empleo, jubilación. Para ello es necesario entender cuál es su secuencia, la duración de cada problema, los satisfactores, es decir, los medios para alcanzar los fines del desarrollo humano y la organización socioeconómica más adecuada.

Durante toda la vida es necesario tener alimentación, salud y vivienda. A partir de la niñez comienza el proceso educativo que no debería detenerse prácticamente hasta que las personas se jubilan o mueren. Lo ideal es también que las personas dispongan de un empleo, una vez concluida su formación regular, de

acuerdo a sus aptitudes, entre los 18 y 25 años. En dicha edad, las personas comienzan a valer por sí mismas y deben tener un empleo, que se constituye en un medio y un fin para el desarrollo humano y que dura hasta la edad de la jubilación. A partir de ese momento las personas debieran dejar de trabajar, no solamente porque se hacen menos productivas, sino porque tienen derecho a una vejez sin preocupaciones, con un bienestar asegurado. Sin embargo, deben seguir disfrutando de su experiencia y transmitiendo su sabiduría a las siguientes generaciones.

Es cierto que esta división es metodológica, pues muchos de los problemas están interrelacionados. Por ejemplo, la educación no termina el día que la persona sale del colegio o universidad y comienza a trabajar. La verdad es que en el trabajo se aprende haciendo y en la medida que se progresa laboralmente se requiere de mayor capacitación y conocimientos mayores. Por ello, independientemente de la variedad de modalidades y fuentes, se puede tener hasta tres etapas educativas. La educación predominantemente familiar, que los niños reciben durante su crianza; la educación regular, escolarizada, que los prepara para su desempeño económico, y la educación que se adquiere a través del trabajo y la interacción social, inclusive una vez jubilada la persona. En realidad la esencia del desarrollo humano pasa por el aprendizaje y el conocimiento permanente.

También la salud va asociada con la educación y la vivienda. Es evidente que las personas con bajos niveles educativos tendrán más dificultades para conocer y entender mejor los procesos alimenticios, los mecanismos de salud preventiva y curativa. Viceversa, las personas con buena salud podrán estudiar y educarse mejor. De la misma manera viviendas con buenos sistemas de servicios instalados en ellas, mejorarán las posibilidades de tener una buena salud.

La seguridad social, cualquiera que sea su estructura pública, privada, formal o informal, es muy importante que exista y se perfeccione. El riesgo y la incertidumbre de no tener continuidad en la satisfacción mínima de las necesidades son propios de las sociedades en desa-

<sup>2</sup> Según la primera acepción del *Diccionario de la Real Academia Española*, el algoritmo es un "conjunto ordenado y finito de operaciones que permite hallar la solución de un problema" y según la segunda acepción es un "método y notación en las distintas formas del cálculo". El sentido en que se utiliza el término en este Informe debería cubrir tanto una visión social institucional como una fórmula o índice de medición del desarrollo humano.

<sup>3</sup> Se entiende por satisfactores no solo los bienes y servicios que permiten cubrir necesidades materiales y espirituales, sino sobre todo aquellas formas de organización económica, política y social que contribuyen a la satisfacción de necesidades humanas. Para una más compleja definición, ver Max-Neff (1993).



rollo. Frente a ello son necesarios mecanismos, o mejor, sistemas integrales de protección social contra los riesgos de enfermedad, accidentes, desastres naturales, desempleo, desamparo. Tal es la razón de la presencia de la seguridad social dentro del algoritmo de desarrollo humano.

Pero no todas las personas logran iguales niveles de desarrollo humano. Tómese dos ejemplos. Aquellos que tienen una vida incompleta —que son los que han tenido mala alimentación, bajos niveles educativos y poca seguridad social— solo logran un nivel de desarrollo humano bajo y a menudo viven menos. Los que tienen una vida completa tienen acceso a una mejor calidad y cantidad de satisfactores, en consecuencia, logran vivir más tiempo y llegan a tener un desarrollo humano mayor<sup>4</sup>.

La meta del desarrollo humano es que cada persona que está en niveles bajos pase a niveles altos. Pero, como es conocido, es fundamental que las personas cubran completamente sus necesidades en los primeros años de la vida, pues su calidad futura depende mucho del grado de desarrollo físico, intelectual y afectivo en esos años. Esto significa ciertamente que el desarrollo humano es acumulativo. Aquellos que tienen vidas incompletas tienen más bajos niveles de desarrollo humano, no han completado su educación, no accedieron a un empleo que los provea de suficientes recursos para ellos y sus familias. Aquel que tiene una vida completa, en cambio, y muere de viejo, alcanza un nivel más alto de desarrollo humano, en especial si el sistema social le ha permitido el ahorro y el acceso a servicios que le brinden una vejez decente.

Cada una de las etapas y metas se logran con distintos medios y satisfactores, que deben estar al alcance de las personas. La igualdad de oportunidades, condición esencial del desarrollo humano, solo es posible si todas las personas logran satisfacer sus necesidades materiales y espirituales (alimentación, salud, vestido, vivienda, educación, empleo, seguridad), según la edad que tengan. El trabajo es, sin embargo, la actividad clave del desarrollo humano, pues por un lado, permite acceder a los satisfactores y tener las “condiciones básicas del desarrollo humano”, pero por otro, per-

mite el desarrollo personal del individuo, utilizando sus capacidades y dándole un sentido social y humano a su vida. Por ello, el empleo adecuadamente remunerado y protegido, es decir, el empleo decente, es un factor imprescindible para el desarrollo humano. Aparte de generar ingresos para el individuo, el trabajo es la piedra angular de la libertad, no solo porque permite acceder a los satisfactores sobre la base del esfuerzo propio, sino también porque permite la realización del individuo como miembro útil y activo de una sociedad. Obviamente, siempre que el trabajo no sea una imposición de las circunstancias económicas o políticas.

El ciclo vital determina los elementos que las personas necesitan en cada momento. El desarrollo humano sigue este ciclo, es decir, tiene una fase expansiva hasta un punto de mayor realización, a partir del cual comienza a declinar. La ubicación de los pueblos en el proceso de transición demográfica, y por consiguiente las pirámides de edad de sus poblaciones, tiene a su vez sus propios ciclos que alteran la demanda de servicios sociales esenciales. La demanda de vivienda y alimentación se intensifica en los momentos altos de crecimiento natural. La demanda educativa es mayor en las poblaciones jóvenes que a su vez exigen mayor atención materno-infantil. En los periodos intermedios, como el que corresponde al Perú, la concentración de población en edades medias acentúa la necesidad de puestos de trabajo, en especial si la capitalización y acumulación internas son lentas. Y en poblaciones adultas, con peso importante de la tercera edad, el requerimiento de un sistema de pensiones adecuado y el propio perfil de las enfermedades se altera obligando a una nueva configuración del sistema de atención de la salud.

Para una buena administración de recursos es esencial conocer la pirámide de edad y la distribución por género a nivel regional y local, pues el perfil correspondiente al agregado nacional puede ser absolutamente inadecuado para las poblaciones rurales y centros poblados pequeños que se encuentran en las fases iniciales de la transición demográfica.

Desde esta perspectiva, para que el proceso de desarrollo humano tenga lugar se requiere que las sociedades locales, regionales y na-

<sup>4</sup> Vivir, dice Iguñiz citando al padre Gustavo Gutiérrez, es hacerlo hasta el final. Y añade “la vida es concebida como multidimensional, pero esa característica hace más importante aún el hecho de que se recorte. Después de todo, es esa complejidad la que se acaba antes de tiempo” (Iguñiz Echeverría, 2003, pág 31).

cionales estén organizadas para resolver cuatro problemas esenciales:

- El acceso a los satisfactores (alimentación, vivienda, vestido, salud, educación).
- Desarrollar la base material para la producción y provisión de satisfactores.
- Generar el entorno institucional y legal para que las personas interactúen libremente.
- Fomentar la cultura del desarrollo humano, como medio y fin de la organización social.

A su vez, existen tres vías para acceder a los satisfactores:

- A través de ingresos generados en los mercados.
- A través de la provisión de bienes y servicios que efectúa el Estado.
- A través de la acción colectiva o comunitaria.

La premisa esencial en una estrategia de desarrollo humano es que el acceso a los satisfactores sea integral y universal. Es decir, es necesario organizar la sociedad local o regional para que sea capaz de suministrar alimentación, salud, vestido, vivienda, educación y seguridad social a toda su población. Es necesario aclarar que la sociedad en su conjunto, no solo el Estado, debe organizarse para suministrarlos. Obviamente, en muchas localidades y regiones es el Estado el que lidera y organiza a la sociedad; no obstante ello, no debe entenderse que el Estado es el que suministra todos los satisfactores. El desarrollo humano es el resultado de una buena organización de la sociedad, liderazgos claros y democráticos, amplia participación de la gente para la solución de sus problemas y persistencia en los objetivos de largo plazo.

### **EL ADH POR DENTRO: ESTRUCTURA, VENTAJAS Y APLICACIONES**

#### **El ADH. La estructura del indicador**

A partir de aquí se desarrollará el aspecto empírico del algoritmo del desarrollo humano como una propuesta de medición del desarrollo que tiene en cuenta el ciclo vital y la necesi-

dad de cobertura de las demandas de atención más urgentes de las personas como base del desarrollo humano.

El ADH sería entonces un indicador de impacto, de comprobación de los avances en el camino hacia el desarrollo humano. La idea es que si tenemos indicadores apropiados para cada una de los satisfactores esenciales de la vida, y esos indicadores reflejan metas concisas y sus cumplimientos, integrándolos de manera correcta se dispondría de un indicador conceptualmente robusto en términos de su teoría, metodología y utilidad.

A la vez, la propuesta insiste en la flexibilidad para la selección de indicadores. Para una misma variable, se supone, pueden haber diversos indicadores de importancia, y pueden darse alternativas sin que por ello se pierda la fidelidad a los objetivos. Esta es una ambivalencia implícita de la recomendación del PNUD de utilizar el concepto IDH en las aplicaciones subnacionales pero no necesariamente sus indicadores exactos, dadas las condiciones que pueden ser impuestas por las fuentes o las circunstancias locales.

Aceptemos como propuesta un ADH en el que se utilicen los siguientes indicadores y poblaciones base para los respectivos componentes<sup>5</sup>:

- Vivienda: paredes de material noble y población total.
- Salud: atención por profesionales de salud de la última enfermedad o accidente y población total.
- Alimentación: ingreso familiar mayor que la canasta alimentaria y población total.
- Educación: estar asistiendo a estudiar o haber culminado estudios superiores y población de 5 a 64 años.
- Empleo: proporción de la población con empleo adecuado (en horas e ingresos) y población de 25 a 64 años.
- Jubilación: filiación a un sistema de pensiones (como aportante o jubilado) y población de 65 y más años.

Ahora bien, esta propuesta de indicadores no es terminante, menos aun en los aspectos de detalle. Hay mucha libertad de movimientos en la definición de cada indicador. Se presentarán necesariamente diferencias nacionales y subnacionales respecto a los límites de

<sup>5</sup> Un mayor detalle de las condiciones de procesamiento impuesta a cada indicador parcial para la aplicación que se hace un poco más adelante, se halla en el Anexo Metodológico.

edad para el cual son aplicables los indicadores. Se puede optar por criterios diversos cuando se enfrenta circunstancias diferentes (¿qué es material noble en la selva tropical?). Más aún, dentro de un componente dado, por ejemplo, la vivienda adecuada, puede haber enfoques diferentes respecto a la inclusión o no de la propiedad o de las variables que definen lo adecuado (por ejemplo, servicios básicos); las definiciones de empleo adecuado son muy diferentes entre países de manera que lo único que pueden estar guardando en común es la denominación; algo parecido sucede con los regímenes de jubilación. En fin, es casi iluso establecer normas precisas para la elección de los indicadores o para las definiciones operativas de cada uno de ellos.

Lo importante es tener un ADH claramente definido, en las mejores circunstancias de coherencia, disponibilidad y simplicidad que puedan determinarse en cada país. Esta diversidad debe darse como un hecho aceptado sobre todo porque tal flexibilidad es de hecho una ventaja y una necesidad para ir generalizando su aplicación en los diversos países.

Pero no todo es flexible, de otra parte. Hay puntos esenciales que deben ser conservados:

- En primer lugar, los componentes. Ellos son los que corresponden al ciclo vital y los satisfactores básicos del desarrollo humano. En el mundo de la investigación social hay muchas variables e indicadores, y muchas de ellas tienen connotaciones positivas asociadas al bienestar. Pero interesan las esenciales para el desenvolvimiento de la vida en términos del desarrollo humano.
- En segundo lugar, la estructura aritmética inicial. Lo que se mide es la cobertura (en porcentaje) dentro de los rangos de edad definidos. Si son todos porcentajes, los límites teóricos estarían entre 0 y 100, y el promedio es el ADH, que también tendría límites teóricos entre 0 y 100<sup>6</sup>. Calculadas las coberturas en cada uno de los indicadores, puede optarse por a) obtener el ADH como un promedio simple, b) obtener un ADH ponderado para la población

objetivo, c) calcular un ADH ponderado por los costos unitarios aproximados del avance hacia el objetivo máximo, la cobertura 100, d) apreciar el conjunto, los tres indicadores ADH<sup>7</sup>.

- También hay que ser rígidos en mantener la simplicidad y facilidad de comprensión. Hay muchas tentaciones de convertir los indicadores de impacto en combinaciones complejas, inmanejables y con resultados difíciles de explicar y menos de servir de orientación y objetivo. En nuestra opinión, lo deseable es un indicador simple para cada componente.

### Las ventajas de la formulación propuesta

Dadas las condiciones impuestas al indicador, el proceso de formulación ha tenido vigente el propósito de cumplir con los requerimientos que se considera debiera tener todo indicador. El ADH, pues, cumple con las obligaciones de los buenos indicadores en el área social. Se ha considerado las siguientes:

- **Sustento teórico.** El ADH no obedece a una selección arbitraria, sino que tiene una explicación común a todos los indicadores y está directamente asociado al paradigma del desarrollo humano.
- **Aplicabilidad práctica.** El algoritmo cumple con establecer una correspondencia entre la concepción teórica y el establecimiento de políticas. Eso es así porque responde a una necesidad específica, el seguimiento del desarrollo humano, y porque se relaciona con “sectores” de la política social que tienen instituciones propias y responsabilidades establecidas.
- **Simplicidad.** Si bien pueden crearse indicadores complejos, recurriendo inclusive a sofisticaciones estadísticas, para fines del seguimiento del bienestar, un indicador de fácil comprensión y cálculo es más recomendable<sup>8</sup>. En el algoritmo, el concepto que lo sustenta no tiene dificultades para ser explicado, se trata de la cobertura de las ne-

<sup>6</sup> El rango de 0 a 100 del ADH es solamente teórico, no real, según se discutirá más adelante.

<sup>7</sup> En el Anexo Metodológico se desarrolla con más detalle las ponderaciones de los indicadores.

<sup>8</sup> Esta es una observación pertinente. Las aplicaciones complejas para la generación de un indicador resumen suelen igualmente responder a los casos de modelos explicativos, cuando son la variable dependiente. O bien, puede tratarse de situaciones sumamente exigentes en precisión sobre un número finito de variables como en las aplicaciones clínicas, biológicas o de las ciencias físicas. La complejidad en las ciencias sociales no mejora el “espacio” explicativo por la infinidad de variables en el campo social, sus diferentes niveles de relación, su variabilidad en el tiempo. Ello, además de la poco sutil diferencia determinada por el hecho que las “unidades experimentales” de la sociedad toman decisiones por su cuenta, limita la predictibilidad.

cesidades básicas del ciclo vital, y todos sus componentes, así como su resumen, el propio ADH, varían entre 0 y 100. Solamente a partir de este esquema pueden darse las variaciones<sup>9</sup>.

- **Flexibilidad.** Manteniendo los grandes componentes, pueden definirse convenientemente los indicadores en función de las fuentes disponibles, siempre y cuando se tenga una buena relación entre los indicadores y los objetivos. El ADH, como el IDH, está abierto a las disponibilidades de información, desde luego, sin abandonar una coherencia elemental.
- **Disponibilidad.** Las encuestas de hogares casi siempre pueden proporcionar un ADH. Pero si se incorpora en los censos, o se refuerzan éstos con estadísticas administrativas, es posible que se obtenga ADHs para las desagregaciones amplias o aplicaciones particulares a nivel de las poblaciones pequeñas.
- **Permanencia.** Es poco sensible a variaciones erráticas, pero sí recoge las tendencias de las inversiones sociales y las políticas favorables al desarrollo humano, especialmente en espacios regionales y locales. Este equilibrio entre lo coyuntural y lo estructural, le da buenas posibilidades como instrumento de seguimiento.
- **Inmunidad a los problemas monetarios.** La variable ingreso está insumida en los cálculos de canastas familiares, y éstas se construyen sobre situaciones y valores corrientes.
- **Funcionalidad al diseño de políticas.** El ADH, como resumen, es un ordenador jerárquico. Al ser “desplegado” permite evaluar y diferenciar políticas en áreas esenciales, así como los actores responsables de aplicarlas: ministerios, agencias multinacionales, concejalías, organizaciones privadas.
- **Complementariedad con el IDH.** Como sabemos, el IDH es el indicador de desarrollo más utilizado de los que ha formulado las Naciones Unidas. Se trata de una combinación de la esperanza de vida al nacimiento (el componente es la extensión de la vida), el alfabetismo y la matriculación (el com-

ponente de la educación) y el ingreso per cápita (el componente del acceso a los bienes). El riesgo crítico del IDH, de carácter endógeno, es que la esperanza de vida y las variables de logro educativo tienden con el tiempo a concentrarse, a converger, mientras que permanece alta la dispersión del ingreso. El ingreso per cápita, derivado del PIB, tiene a su vez problemas de comparabilidad, y no está disponible para niveles locales. Sin embargo, el IDH tiene todavía suficiente vigencia, y cumple además con ser un instrumento fundamental en el seguimiento de la realidad internacional. El ADH, por su parte, es una buena opción para el seguimiento de las políticas internas de los países, que a su vez se reflejarán a futuro en los IDH nacionales.

- **Posibilidad de usos adicionales.** Aun si se mantiene los componentes y variables, puede utilizarse otros indicadores derivados (que no sean porcentajes) funcionales a nuevos objetivos, como la aplicación que se hace más adelante a la desigualdad de género.

### Restricciones y alcances

Como contrapartida a sus ventajas para la evaluación y seguimiento de poblaciones, *el ADH no es un indicador para individuos* que pueda calcularse para cada persona edad, sexo o índice de sus fortalezas corporales. Las variables que se corresponden y son pertinentes para los individuos tienen la ventaja práctica que pueden ser cruzadas con cualquier otra característica de las personas, pero igualmente pierden potencia para el análisis de los grupos sociales, a los que es más forzado adjudicar características de personas, como edad, sexo, habilidades u opiniones<sup>10</sup>.

Los indicadores asociados al ciclo vital, como el de este caso, no pueden ser de individuos, por el hecho obvio que nadie puede estar en varios grupos de edad a la vez. Son apropiados para colectivos, pero en esta característica reside también su aplicabilidad política. La política se hace para grupos humanos, generalmente localizados territorialmen-

<sup>9</sup> Nótese que podría mantenerse la lógica de coberturas y la estructura porcentual y también intentar tener varios indicadores al interior de cada componente, pero ya se abandonaría la simplicidad y se terminaría arribando a una especie de inventario de indicadores.

<sup>10</sup> El ADH también podría ser calculado en términos de cualquier clasificación útil para las familias, pero seguramente con el costo de mayor complejidad, sin mayores ganancias analíticas. Si se intentara el cálculo de un ADH familiar, tendría que corresponder al promedio de cobertura de las variables pertinentes de cada miembro de la familia, pero cuya utilidad habría que estudiar con mayor detenimiento, en la medida que no es común que se definan políticas sociales de corte familiar.

te, dependiendo de la misma administración, con intereses y capacidades que puedan ser comunes, compartidas.

Un tema de más largo contenido para el debate, es *la presencia del ingreso como factor común, así como la correlación entre los indicadores y sus posibles interacciones*. Este orden de cuestiones es de mayor importancia en los modelos explicativos que en las constataciones de impacto. Recuérdese, además, para tener materia de reflexión, que los diversos componentes del ADH son acumulativos: la alimentación y la vivienda previenen la salud, ésta a la educación, la educación al empleo y éste a la jubilación.

Un tercer punto, del cual al menos se necesita tener conciencia de él, es que a pesar de sus formulaciones no todos los indicadores del ADH pueden llegar a tener un valor máximo de 100. El tope del ADH está debajo de ese valor, posiblemente alrededor de 0,90. Hay dos razones para explicarse esto. La primera es que la proporción de adecuadamente empleados entre los que están en edad óptima de trabajar (25 a 64 años) no puede ser 100 por la presencia de muchas personas fuera de la PEA debido a sus ocupaciones en el hogar, la dedicación al estudio a tiempo completo, la condición de rentista, enfermedades, embarazos, incapacidades, entre los principales motivos. La justificación de este indicador —que no es neto de empleo sino que está afectado por la estructura de edades y la intensidad del mercado ocupacional— es precisamente recoger esos elementos, asumiendo que el empleo tenderá a ser más eficiente en la medida que las poblaciones pasen a tener predominancia de adultos y la participación en el mercado se amplíe. La otra razón es que debe haber interferencias entre el estudio y la ocupación que tienen edades de referencia comunes y puede darse el caso de que las personas puedan optar solamente por una alternativa.

En cuanto a los alcances, la aplicación más inmediata del ADH (o los ADH) se da en la comparación de unidades de orden geográfico (las divisiones político-administrativas, la altitud, la región natural), cuyos elementos son centros poblados o combinaciones de ellos, lo cual a su vez significa *agregaciones* de personas, subrayando lo de agregaciones. Esto es lo que le da posibilidades de facilitar la “iniciati-

va” en los contextos subnacionales o locales, y lo que hace pensar que el mejor lugar *actual* de sus aplicaciones está en el ámbito de los gobiernos regionales y locales

Otro aspecto a ser resaltado es que la lectura más aprovechada del ADH es la que se hace a partir de los valores que corresponden a cada componente. De esta manera, se observa el perfil de las necesidades básicas no cubiertas y por tanto, los déficits en diferentes áreas de la política social, y no solamente el indicador resumen, ADH, resultante de los respectivos promedios.

También debe apuntarse que los indicadores necesarios para evaluar los componentes del ADH están siempre presentes en las encuestas de hogares de cualquier país, o puede asegurarse que esto sea así con muy pocos cambios. Lo propio puede decirse de los censos, que permitirían un seguimiento al máximo detalle, tal vez con unas pocas modificaciones a los cuestionarios censales existentes. Por su parte, las estadísticas administrativas son también de gran utilidad y pueden combinarse con censos y encuestas. Esto, a su vez, induce una alta posibilidad de obtener el ADH e inclusive de hacer aplicaciones retrospectivas en los espacios locales, con poco costo, simplemente combinando las estadísticas administrativas o relevando una muestra ad hoc que aproveche la disponibilidad de los recursos locales y reduzca la exigencia de recursos financieros.

## UNA LECTURA DE LA DESIGUALDAD A PARTIR DEL ADH

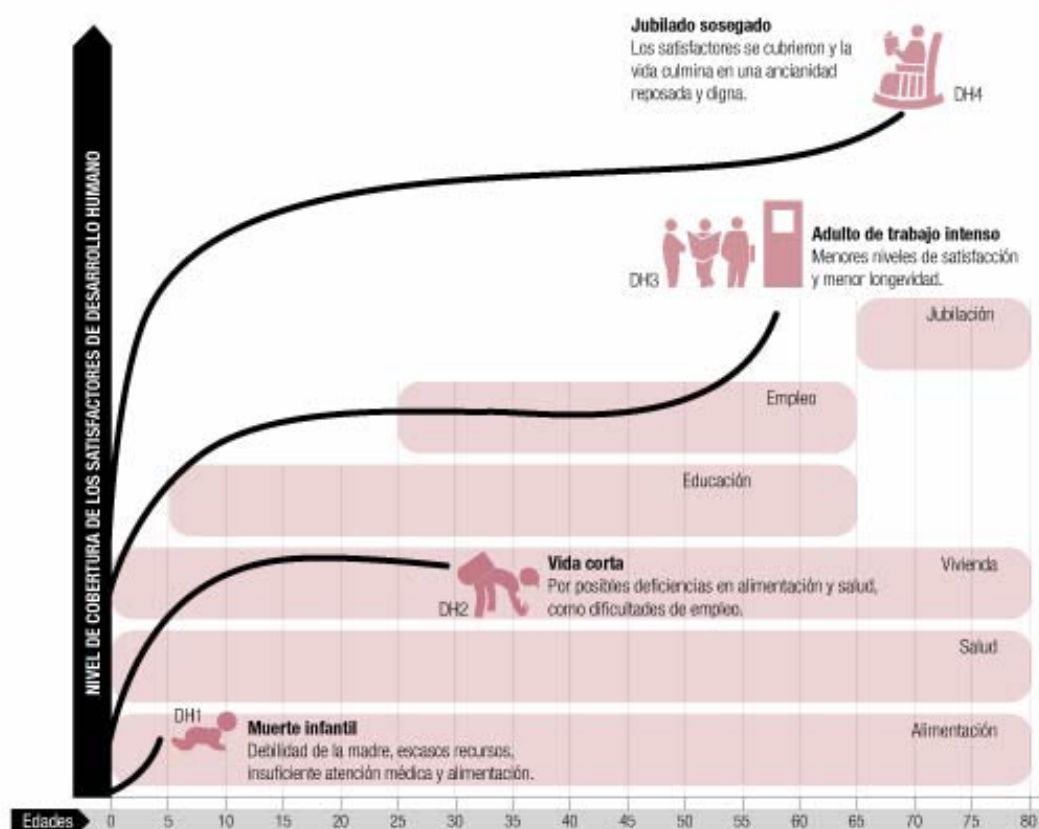
El propósito de la lectura que se propone es dar una idea muy clara de las dimensiones de las deudas sociales del país desde la perspectiva del ciclo vital. Pero sobre todo, mostrar nuevamente no solamente la desigualdad interna sino también sus particularidades sociales desde el punto de vista del ADH.

Una premisa importante para este recorrido es subrayar la importante asociación entre el IDH y el ADH, anteriormente mencionada. La asociación entre estos indicadores es muy alta, al punto que si se calcula un índice de correlación entre los valores del ADH y los del IDH siempre se obtiene resultados mayores al 90%<sup>11</sup>. En buena cuenta, se está midiendo con

<sup>11</sup> Se sigue observando, pues, que los departamentos desfavorecidos están en la Sierra (especialmente del sur) y Selva, mientras que los resultados relativamente positivos se concentran en el litoral y especialmente en Lima o en departamentos costeros pequeños con centros de trabajo importantes, como Moquegua y Tacna.

## ADH: Una nueva forma de medir el desarrollo humano

El ADH mide los mismos objetivos que el IDH. Sin embargo, permite una identificación más clara de las prioridades del gasto social.



Durante el ciclo de vida de las personas, la alimentación, la salud y la vivienda son necesidades que deben ser cubiertas de manera permanente, mientras que la educación, el empleo y la jubilación pueden considerarse dentro de periodos específicos. A su vez, la vida de los individuos puede ser corta o larga, y acumular grados mayores o menores de vida digna, indicando diferentes niveles de desarrollo humano.

Elaboración: PNUD / Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

el ADH los mismos objetivos del IDH, es decir el desarrollo humano, pero en una versión que permite una identificación más clara de las prioridades en el gasto para asegurar mejores políticas internas en el gasto social.

Nuestros indicadores tienen dos elementos comunes y decisivos: la extensión de la vida y la disponibilidad de recursos materiales. Ambos son explícitos en el caso del índice de desarrollo humano, mientras que están implícitos para el algoritmo, que los traduce en términos de necesidades en el ciclo vital. En efecto, la principal ausencia es la ausencia de vida. Mientras ésta no se extinga y se prolongue, más posibilidades tiene la sociedad en su conjunto de resolver problemas sociales.

La “masa vital” se potencia interactuando en la pugna por obtener el bienestar, y las máximas capacidades se dan en la adultez, el perio-

do más prolongado de la existencia teórica de la vida. Pero la capacidad del entorno social y económico se traduce a su vez en la disponibilidad de recursos materiales para las familias. Con vida más prolongada, mayor producción y políticas públicas que permitan que el crecimiento se traduzca en mejoras para todos se tendrá una cobertura más amplia de los requerimientos vitales: con más IDH se tendrá más ADH.

Es importante entender además que los satisfactores no aumentan por acción exclusiva de la beneficencia, los subsidios o la acción implícita del Estado, sino por una combinación de las acciones de las personas —empresarios y trabajadores— y de los gobiernos. Es el esfuerzo conjunto de los actores lo que determina el progreso social, y si no se da de manera simultánea, no será eficaz. Mejorar la salud, la

vivienda, la alimentación o cualquier otra necesidad básica de cualquier población, depende del esfuerzo en el trabajo de su población laboral, de la adopción de riesgos por parte de sus empresarios, de la adecuación de políticas expresas de sus dirigentes políticos. La observación de las coberturas, por tanto, no es una exigencia al Estado, sino la compulsación del funcionamiento idóneo de la sociedad<sup>12</sup>.

### **Los riesgos sociales, ¿cuáles son más graves?, ¿cuáles indican mayor desigualdad geográfica?**

Se comenzará por ver, en términos generales, cuáles son los riesgos sociales más cubiertos y cuáles menos, sin dejar de tener en cuenta las particularidades de la medición. Como punto de partida, se muestra de inmediato las coordenadas con ejes del IDH, que es esencialmente una medición de su extensión, tomando la media nacional y de otra parte, para la dispersión, la variabilidad, medida entre los departamentos.

La apreciación de estos datos muestra un orden de urgencias —desde la baja cobertura con mucha desigualdad hasta su contrario— que se descubrirá de manera algo más detenida, como llamado de atención a los enfoques usuales que determinan las políticas sociales.

#### *La situación apremiante de la jubilación*

La menor cobertura, la variabilidad más alta<sup>13</sup> y seguramente la necesidad social más apremiante en el futuro, es la jubilación. En otros términos, para la atención de pensiones, definida como la pertenencia activa a un sistema de pensiones o la recepción de una pensión para las personas de 65 o más años, las coberturas son más bajas que en el resto de indicadores, y además, son también más elevadas las diferencias entre los departamentos.

La jubilación es, pues, la necesidad social fundamental menos atendida. La tasa nacional es solamente 23,8%, pero hay nueve departa-

mentos que tienen una cobertura de menos de 10%: Cajamarca (3,1%), Ayacucho (3,8%), Huánuco (4,3%), Amazonas y Ancash (5,1%), Tumbes (5,3%), San Martín (5,5%), Puno (5,8%) y Huancavelica (6,4%). Esto significa que en dichos departamentos, desde luego coincidentes con el menor desarrollo humano y mayor pobreza, más del 90% de ancianos se hallan desprotegidos en la edad en que se considera deberían dejar de trabajar. A nivel de todo el país, podría decirse de modo más simple que tres de cada cuatro personas en edad proveya no tienen protección de la seguridad social. En las zonas rurales, los centros poblados más pequeños y dispersos, la desprotección puede ser casi total, del orden del 95%, mientras en las ciudades se acerca al 60%.

Hay causas concurrentes para esta situación. En principio, está la baja tasa de asalariados a nivel nacional. Institucionalmente, la seguridad social en materia de pensiones fue establecida y desarrollada bajo el supuesto de una presencia extendida de relaciones salariales y con el modelo bismarckiano original —como en su formulación política a través del Informe Beveridge en la Inglaterra de la posguerra— de la coparticipación estatal, laboral y empresarial, con principios universales y solidarios. La seguridad social fue concebida bajo el supuesto de una amplia dominación de las relaciones salariales, propia del desarrollo industrial europeo en los siglos XIX y XX. La frustración del modelo industrial, así como la supervivencia e incluso desarrollo creciente del trabajo informal, al margen de la estructura productiva moderna en el sentido de la generación de economías de escala, está en la base de la baja cobertura de las pensiones.

A esta incompetencia estructural se ha sumado la transición demográfica. En el caso de las pensiones, su demanda estuvo poco presionada en tanto que la esperanza de vida era baja y pocas personas llegaban a la edad de jubilación. La ampliación de la duración de la vida, sin embargo, ha creado una demanda no atendida de pensiones de jubilación dado que la población de 65 y más años es creciente y lo seguirá siendo todavía por varias décadas.

<sup>12</sup> Por tal motivo, cuando se evalúan dichas coberturas en el ADH, no se hace en función de la oferta del Estado, sino del conjunto de disponibilidades públicas y privadas. Incluso en los costos se tiene en cuenta la disponibilidad más amplia de educación y salud, por ejemplo. Ver en el anexo estadístico la descripción de indicadores del ADH.

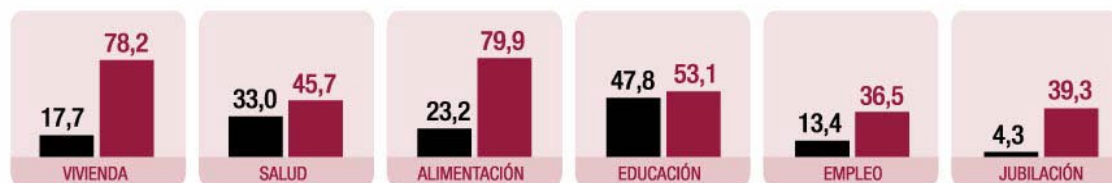
<sup>13</sup> La variabilidad está medida con el coeficiente de variación (CV), medida relativa (la desviación estándar respecto del promedio de los datos) que permite una lectura uniforme de la dispersión de los datos. Aunque es una apreciación con dosis subjetiva, como regla práctica se considera como bajo un CV porcentual menor a 25-30%, medio hasta el 50-60% y alto por encima de ese valor. Aplicado a las variables en los departamentos, los CV obtenidos fueron 77,8% para la jubilación, 73,9% en vivienda, 38% en alimentación, 31,6% en empleo, 18,5% en salud y 7,4% en educación. Los CV según el tamaño de los centros poblados son ligeramente menores, pero se mantiene el mismo ordenamiento.

## Desigualdad en la cobertura de necesidades básicas

Las coberturas más altas están en alimentación y educación; las más bajas, en empleo y jubilación.

### LOS EXTREMOS DE LA DESIGUALDAD

■ Huánuco  
■ Lima



**Algoritmo del desarrollo humano (ADH).** Según componentes y promedios por departamentos y centros poblados.

Departamento	Componentes del ADH						ADH		
	Vivienda	Salud	Alimentación	Educación	Empleo	Jubilación	Promedio simple	Promedio ponderado población	Promedio ponderado costos
<b>Perú</b>	<b>43,8</b>	<b>40,4</b>	<b>58,9</b>	<b>49,8</b>	<b>27,8</b>	<b>23,8</b>	<b>40,8</b>	<b>45,8</b>	<b>38,3</b>
Amazonas	5,7	40,4	28,9	43,2	14,4	5,1	23,0	27,4	18,4
Ancash	30,3	44,2	43,9	49,5	21,1	14,7	34,0	39,3	29,6
Apurímac	3,5	54,3	23,3	55,2	14,6	4,8	26,0	31,1	18,7
Arequipa	71,6	40,7	74,7	56,0	31,4	33,3	51,3	57,5	48,8
Ayacucho	9,1	46,9	29,5	50,9	17,3	3,8	26,3	31,2	20,5
Cajamarca	9,0	33,1	43,3	43,0	22,0	3,1	25,6	30,3	23,3
Callao	69,8	52,3	76,1	50,7	36,0	49,3	55,7	59,8	54,4
Cusco	7,8	34,6	36,8	51,9	18,8	10,3	26,7	30,5	22,9
Huancavelica	1,8	44,9	25,9	45,5	17,5	6,4	23,7	27,4	19,0
Huánuco	17,7	33,0	23,2	47,8	13,4	4,3	23,2	27,9	17,7
Ica	43,4	53,7	77,1	52,7	30,9	42,0	50,0	54,0	48,6
Junín	32,6	34,2	62,7	49,6	30,1	13,6	37,1	42,8	35,7
La Libertad	30,6	34,8	56,5	45,5	20,9	25,6	35,7	39,5	33,8
Lambayeque	43,9	48,1	78,9	46,5	31,1	27,8	46,0	52,0	45,2
Lima	78,2	45,7	79,9	53,1	36,5	39,3	55,5	61,3	53,8
Loreto	25,5	37,3	34,5	48,9	22,7	13,2	30,3	34,7	26,3
Madre de Dios	18,3	56,1	66,2	48,7	37,7	10,7	39,6	46,2	38,2
Moquegua	58,2	44,2	72,6	50,5	33,0	22,7	46,9	53,5	44,8
Pasco	20,3	38,3	41,8	51,7	20,6	14,0	31,1	35,7	27,2
Piura	36,1	36,7	46,8	43,6	18,5	14,8	32,8	38,3	29,3
Puno	20,2	25,0	43,8	49,6	21,6	5,8	27,7	32,4	24,9
San Martín	28,1	34,3	39,9	44,5	18,6	5,5	28,5	34,4	24,5
Tacna	81,4	44,4	83,8	53,2	40,4	27,0	55,0	62,9	53,4
Tumbes	31,5	45,4	69,2	45,5	23,3	5,3	36,7	44,9	34,0
Ucayali	15,1	37,0	41,7	52,0	24,7	14,9	30,9	34,7	27,8
Centros poblados									
Más de 100 000 viviendas	80,2	45,1	80,5	54,1	36,6	42,2	56,5	62,0	54,9
De 20 001 a 100 000 viviendas	60,3	40,2	72,1	56,2	32,4	29,7	48,5	54,5	46,3
De 10 001 a 20 000 viviendas	51,1	39,5	66,5	51,5	28,8	27,1	44,1	49,5	41,9
De 4 001 a 10 000 viviendas	42,7	40,5	67,4	48,9	26,8	26,4	42,1	47,4	40,3
De 401 a 4 000 viviendas	28,9	42,5	55,1	51,0	23,3	15,5	36,0	41,7	32,7
100 a 400 viviendas	7,4	44,6	48,9	50,5	25,7	8,0	30,8	35,6	27,9
Menos de 100 viv. compactas	4,3	35,0	28,2	41,5	14,4	3,7	21,2	25,2	17,2
Menos de 100 viv. dispersas	4,1	34,3	30,6	40,7	15,1	5,1	21,6	25,4	18,2

**Nota:** Vivienda, salud y alimentación se ponderan con el porcentaje de la población total. Educación, empleo y jubilación con los porcentajes de la población de 5 a 64, 25 a 64 y 65 a más años respectivamente.

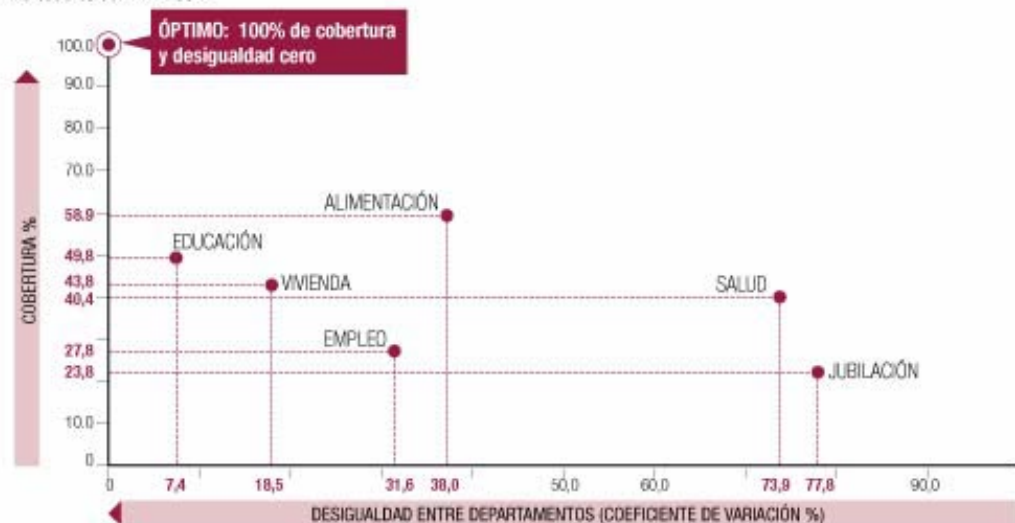
**Fuente:** INEL Encuesta Nacional de Hogares, IV trimestre 2002. Lima. **Elaboración:** PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.



## Cobertura nacional y desigualdad interdepartamental

La cobertura nacional en educación es alta y la desigualdad entre departamentos es baja. En jubilación sucede lo contrario.

Indicadores del ADH 2002



### VARIABLES

VIVIENDA: Paredes de material noble.

SALUD: Población atendida por profesionales de la salud.

ALIMENTACIÓN: Población con ingreso familiar mayor a la canasta alimentaria (S/ 114 mensual per cápita, 2002)

EDUCACIÓN: Estar estudiando o culminando estudios superiores (entre los 5 y 64 años de edad)

EMPLEO: PEA ocupada con empleo adecuado en horas e ingresos (entre los 25 y 64 años de edad)

JUBILACIÓN: Población aportante o jubilada (de 65 a más años de edad)

Elaboración: PNUD / Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

En el censo de 1972, habitaban el Perú 13,5 millones de personas y de ellas algo más de 520 mil, el 3,9%, tenía 65 o más años. Treinta años después solamente, en el 2002, había más del doble de jubilados (1 millón 310 mil, que significaban el 4,9% de una población total de 26,7 millones). Para el 2020 falta menos de tres lustros, y habrá casi 2,5 millones de personas de 65 o más años (el 7% de una población de 34 millones), es decir, que casi se habrá duplicado respecto a este momento. Y si llevamos las proyecciones al 2050, se verá que nuevamente la demanda se agudiza: se requerirán pensiones para 6,7 millones de personas, el 16% de una población de 43 millones.

Ambas presiones, la del subdesarrollo que limita las relaciones laborales asalariadas y la de la transformación de la pirámide de edades que amplía las demandas jubilatorias, actúan ya y lo seguirán haciendo, en el mediano plazo al menos, en contra de la cobertura de atención de las edades mayores. Ambas razones son estructurales e independientes del sistema de financiamiento y de la administración<sup>14</sup>. Se pasará de una mayor proporción de asalariados y una menor proporción de ancianos a la situación inversa, y ésta se complicará casi inexorablemente.

La primera o más inmediata opción es individual y consiste en la prolongación de la

<sup>14</sup> Téngase muy en cuenta esta afirmación. El problema de pensiones no se limita a su desfinanciamiento, sea en el sistema de reparto con administración estatal o de capitalización individual con administración privada, ambos con sus respectivos argumentos favorables y también pasibles de críticas muy serias y experiencias desalentadoras. Tampoco se debe directamente a la fuerte caída de los salarios, que limitan o eliminan el ahorro, o a la falta de ética en el manejo de los fondos de pensiones. Estas variables actúan de manera más directa en el sentido de limitar el monto de las pensiones —que no deja de ser grave— pero no tanto en la cobertura del sistema, que es el problema de mayor envergadura y el menos atendido.

actividad laboral más allá de las edades normadas para la jubilación. De hecho, es un fenómeno observado de manera creciente en áreas urbanas, puesto que en el área rural ha sido secular. Tanto la ocupación como el desempleo no solamente se van incrementando para estas edades, sino que se hacen más intensos, incrementando la oferta laboral y actuando en contra de los niveles salariales. También se debe tener en cuenta que a pesar de las ventajas de la experiencia laboral, las personas de edad mayor son discriminadas en el empleo puesto que los empleadores tienen preferencia por las edades intermedias o adultas.

Otras alternativas para resolver el problema de la gran masa desprotegida de personas de la tercera edad son escasas y poco debatidas. Tradicionalmente, la atención de estas personas estuvo a cargo de la familia o de la comunidad y los pocos ensayos realizados para resolver este tema, sobre todo en áreas rurales, inciden especialmente en sistemas comunales y de compromiso familiar<sup>15</sup>. En la medida que la desarticulación familiar y comunal sean mayores, las posibilidades de siquiera plantear una red efectiva de protección a la tercera edad, especialmente en las áreas más pobres y retrasadas, serán menores.

Puede interpretarse que la razón de fondo de la baja cobertura de la jubilación es la mala calidad del empleo. Es precisamente el empleo, además, la segunda necesidad social elemental desatendida, en términos de la proporción de empleo adecuado que se brinda en el país<sup>16</sup>.

El empleo es el segundo “delator” de las ausencias sociales en el Perú. Cerca de tres de cada cuatro empleos, en términos de las mediciones oficiales, no son satisfactorios en tiempo y sobre todo en ingresos, para la población entre 25 y 64 años. Bien podría decirse que las causas estructurales son las mismas que explican el déficit de pensiones, tanto por la influencia demográfica como por la propia estructura del subdesarrollo nacional.

### *El empleo y la influencia social de la demografía*

Para tener mejor criterio en los aspectos demográficos relativos a las demandas sociales, es útil recordar la evolución de la ola demográfica nacional. Se entiende por ola demográfica al desplazamiento en el tiempo de un volumen extraordinariamente alto de población, cuyo centro es la cúspide de las tasas de natalidad en los mediados de la década de 1960.

Esta ola presionó primeramente la atención materno infantil y el sistema escolar, con resultados conocidos: en la atención de salud, tasas de mortalidad sumamente elevadas en las décadas de 1960 y 1970, y en la educación, un deterioro de calidad asociado a la reducción de las horas lectivas y de inversión en la educación pública —desde la década de 1970 hasta la actualidad— para poder acoger en dobles turnos a las crecientes masas de población en edad escolar. Nótese, por ejemplo, que esta ola ha llegado a la educación superior en las décadas de 1980 y 1990, con el resultado de una expansión —comercial, barata y de mala calidad— de la cantidad de población involucrada en este nivel de estudios.

También desde la década de 1980 también, y hasta la actualidad, la presión demográfica se instala en las edades activas. La cúspide de nacimientos de mediados de la década de 1960, tiene en el periodo 2000-2005, entre 35 y 40 años. Es decir, que la demanda creciente se ubica en el centro de las edades activas (15-65 años). Nunca como en la actualidad, el Perú estuvo en el deber de ofrecer tanto empleo y las tasas de crecimiento del volumen e intensidad de la población económicamente activa son las máximas, y comenzarán a decrecer recién a partir de los siguientes lustros<sup>17</sup>.

Es obvio que el país no ha podido soportar esta presión y que la secuela de subempleo, informalidad y bajos ingresos tiene una fuente explicativa en el ámbito demográfico. Pero, como en el caso de las pensiones, también en

<sup>15</sup> Ver información amplia al respecto a través del programa Infocus sobre Seguridad Socioeconómica (SES) de la Oficina Internacional del Trabajo y en Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).

<sup>16</sup> La definición de subempleo que se utiliza en este ADH acumula el desempleo por horas (trabajo involuntario de menos de 35 horas semanales) y el desempleo por ingresos (según la redefinición de 1996, ingreso involuntario por debajo de la mitad de una canasta de consumo exógenamente determinada por INEI, lo que da un nivel de alrededor de US\$ 120/180 mensuales de ingreso, según las áreas y departamentos). Posteriormente, en el 2003, el INEI han omitió la medición de subempleo por ingresos y sus cifras de subempleo se refieren solamente a la fracción de subempleo por horas, que es alrededor de un tercio del total. El MTPE, en cambio, mantiene ambas mediciones.

<sup>17</sup> Lo propio puede decirse de la cantidad de jubilados. El conjunto de los sistemas suma ahora alrededor de 500 mil personas, pero esta cifra era un tercio inferior hace diez años y dos tercios menos (150 mil) al comenzar la década de 1980. Nótese también —en la figura ADH3— que las demandas “de toda la vida” (vivienda, salud y alimentación) se incrementan de manera uniforme

# Máximos requerimientos sociales en el tiempo

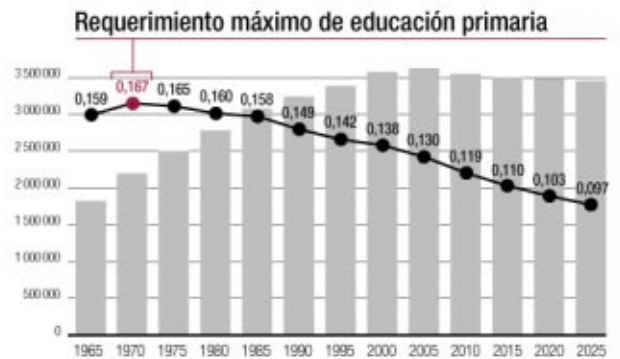
El desplazamiento en el tiempo de un alto volumen de la población ha ido cambiando y acentuando las demandas sociales en diferente servicios.

■ Población ● Proporción de la población analizada en el total de la población.

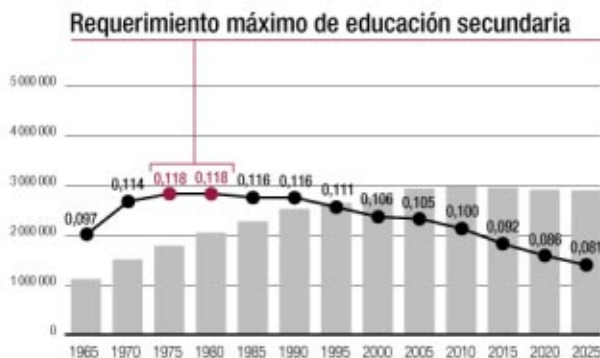
## Población menor a 1 año



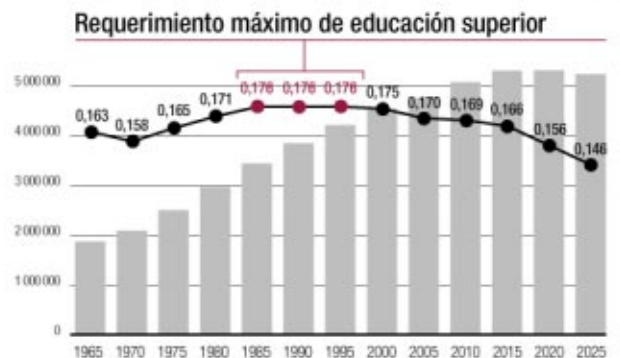
## Población de 6 a 11 años



## Población de 12 a 16 años



## Población de 17 a 25 años



## Población de 14 a 64 años



## Población de 65 a más años



Fuente: INEL Perú: Estimaciones y proyecciones de población total, urbana y rural por años calendario y edades simples, 1970 - 2025. Lima, 2002.  
Elaboración: PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

## Inseguridades en el trabajo urbano y en el rural

Un trabajo reciente de Juan Chacaltana comentaba —basándose en la muestra de seguimiento de INEI (1988-2001) a hogares urbanos y rurales en el país— que aproximadamente dos de cada tres familias han sido pobres en alguno de los cuatro años del estudio, y que un 45% alterna la pobreza y la no pobreza. Solamente 32% es no pobre, es decir al menos satisface sus necesidades básicas, durante cuatro años seguidos. El mismo trabajo recuerda que solamente la mitad de los trabajadores peruanos urbanos tiene empleo 12 meses seguidos, y un cuarto de la población económicamente activa experimenta al menos un episodio de desempleo en algún momento del año. Igualmente, que la rotación laboral se ha triplicado en la década de 1990.

La inseguridad en el futuro que transmiten las encuestas de opinión, tiene su raíz en esta inestabilidad de los trabajos y, por ende, de los ingresos.

Pero no es una estabilidad semejante para todos, ni en sus orígenes ni en sus soluciones. Los shocks económicos, los eventos que llevan a las familias hacia la pobreza, solamente son comunes en el área urbana y el área rural en la medida que se trate de enfermedades o accidentes graves, lo que demuestra la ausencia de protección social. Se invocan en un 20-25% de ocasiones. En las ciudades, casi el 40% del empobrecimiento se debe a la pérdida de empleo. Y en el campo casi el 60% de la caída en la pobreza tiene su origen en los desastres naturales que afectan la fuente principal de ingresos: la actividad agropecuaria.

La solución al problema común de la ciudad y el campo es la protección social, en el sentido que las enfermedades o accidentes graves de las personas no deberían tener como consecuencia inmediata el empobrecimiento familiar y las familias deberían estar protegidas ante esos eventos. Pero como se indica, esta es la cuarta o quinta parte del problema.

Las soluciones más importantes en las ciudades, al menos en el mediano plazo, se encuentran en el ámbito de la protección laboral, sea por mayor estabilidad en el empleo presente, como por mejores ingresos que permitan ahorrar individualmente para sobrevivir hasta encontrar nuevo empleo, o sea por un sistema de seguridad ante el desempleo que ahorre colectivamente para este mismo fin o por una combinación de todas estas opciones. Las responsabilidades están más próximas al mercado.

En el campo, en cambio, se requieren importantes inversiones en infraestructura y tecnología que hagan posible que los cultivos y la crianza no sean una apuesta riesgosa, al atenuar significativamente los efectos adversos de los fenómenos climáticos. En el mediano plazo, esta vez las responsabilidades están más cerca del campo de acción del Estado.

Fuente: INDH 2004. Todas las cifras han sido tomadas o elaboradas a partir de Juan Chacaltana, CEDEP, "Notas sobre la situación del empleo actual", presentación al Seminario Internacional Empleo y Pobreza, Lima, octubre 2003.

otras características estructurales del subdesarrollo. Entre éstas debe nombrarse el fuerte estrechamiento originado por el ajuste externo (no solamente deuda pública y privada asumida por el Estado, sino también mecanismos sobre los precios y el comercio, acceso tecnológico y costos de la propiedad intelectual)<sup>18</sup>, la estructura productiva, cuya industrialización depende de la importación de maquinaria e insumos, la pérdida del mercado interno en bienes y servicios que nos convierte en fuente de capitalización en el exterior, la inadecuada asignación de las inversiones, la ausencia de mecanismos de redistribución de

los excedentes de la producción (negociación colectiva, redistribución de capitales, política fiscal y de seguridad social, principalmente), especialmente a partir de las reformas de la década de 1990, e inclusive factores como las relaciones laborales inadecuadas o problemas culturales que impiden la asociación para el desarrollo.

En suma, nuevamente los problemas estructurales de difícil, por no decir imposible, solución en el corto plazo. En el caso del empleo, sin embargo, a diferencia de la jubilación, las diferencias interdepartamentales e inclusive entre diferentes volúmenes de población en los

<sup>18</sup> Sobre este punto es muy explícito el Objetivo 8 de las Metas del Milenio adoptadas por las Naciones Unidas (cf. PNUD 2003).

centros poblados, no son tan marcadas, o lo que es igual se trata de un problema generalizadamente intenso. Coincide con este resultado del ADH la percepción del país, especialmente en el área urbana<sup>19</sup>. Por ello, a pesar de su heterogeneidad, es el problema que provoca más reclamos y promesas, dentro de la compleja realidad nacional.

El empleo, como se ha esbozado antes, no es solamente un problema complejo, sino sobre todo sistémico, y es además una especie de resumen de todos los problemas, en la medida que es finalidad y medio, simultáneamente. Para el desarrollo humano, que no puede dissociar —en los niveles agregados— el crecimiento de la acumulación y la distribución, ni postergar la satisfacción de necesidades básicas de capacidades y derechos para todos, el empleo y, en especial, la productividad del trabajo, es el punto neurálgico de los problemas y de las soluciones.

Desde esta importante perspectiva, el empleo es una variable que denota en mayor grado la disponibilidad de capacidades y habilidades, así como la igualdad de oportunidades. En el ambiente económico y social, la población que ingresa a la adultez debe llevar al máximo todas sus disponibilidades, propias y del entorno, para aspirar a un mejor empleo que la lleve a su propio desarrollo y que desarrolle a la sociedad. En un entorno de muy escasas posibilidades, como el de los pueblos pequeños y alejados, la productividad del trabajo será igualmente reducida, al igual que las oportunidades de obtener empleo decente o de progresar socialmente. Y en sentido contrario, en las urbes, en las que se han acumulado ventajas y recursos, aumenta la probabilidad de obtener empleo decente, de mayor productividad para mejorar el entorno y de mejores retribuciones para mejorar a las personas. Pero ambas realidades están en crisis, especialmente el entorno urbano que ha sufrido un deterioro que no se ha notado en las áreas rurales, desligadas hace siglos del progreso o con lenta progresión hacia el desarrollo. Por ello, el hecho que el empleo aparezca como una conjunción de baja cobertura y equidad hacia abajo en el ADH, y que la población intuitivamente así lo perciba, es mucho más que una coincidencia.

### *Vivienda como status y alimentación como pobreza*

El siguiente par en la gravedad de la cobertura y la desigualdad, está en la vivienda y en la alimentación, que tiene grados intermedios —en el marco de la difícil realidad nacional— en la desprotección y la inequidad. Ambas variables —la diferencia de jubilación y el empleo que afectan a las poblaciones más específicas— se refieren al total de la población.

La vivienda tiene cobertura relativamente alta, pero mucha desigualdad. Esta última característica podría ser relativizada dadas las características de la medición. En efecto, el indicador utilizado para la vivienda es que tenga paredes de material noble, entendido éste en las encuestas como ladrillo y cemento, que usualmente llevan estructuras de fierro.

De manera muy inmediata, esto puede llevar a explicarse la desigualdad entre departamentos respecto a esta variable. Las coberturas son muy bajas —menores al 10%— en casos como Huancavelica (¡1,8% de la población tiene viviendas con paredes de material noble!), Apurímac (3,5%), Amazonas (5,7%), Cusco (7,8%), Cajamarca (9,0%) y Ayacucho (9,1%). Pero pueden superar el 50%, como en el caso de Moquegua (58,2%), Callao (69,8%), Arequipa (71,6%), Lima (78,2%) y Tacna (81,4%). Podría decirse que el material noble de las paredes no es el indicador más adecuado, desde que hay mayores disponibilidades de adobe y madera en la Sierra y en la Selva, a menor costo y posiblemente sean materiales más “adecuados” en términos climáticos.

La explicación anterior, sin embargo, debe matizarse, en el sentido que el material deseable puede continuar siendo el cemento y ladrillo, independientemente de los climas. Así por ejemplo, es el material preferido a partir de los poblados con 10 mil habitantes, entre los cuales se da casi toda la variedad climática posible. Lo que puede estar definiendo su uso es, entonces, la menor disponibilidad, sobre todo en términos de su mayor costo. Lo mismo puede entenderse, si prefiguramos el futuro: lo más roble es que si se da el progreso la cobertura de las paredes de material “noble” aumente, mientras que si no continúa la evolución, se deteriore o

<sup>19</sup> En el cuadro del ADH departamental puede notarse cómo se incorporan al grupo de bajas coberturas, cuando se trata del empleo, ya no solamente los departamentos altamente rurales de la Sierra, sino también departamentos con altas proporciones urbanas como La Libertad, Piura y Ancash, además de extenderse los déficits hacia el resto del interior del país. También es notoria la disminución de las diferencias entre jubilación y empleo, entre centros poblados mayores y menores.

no progrese. Hay más posibilidades de que ocurra lo primero, no solamente porque el desarrollo puede ser lento pero es más probable que una involución que afecte la estructura promedio de las viviendas, sino porque también la tendencia es creciente, especialmente, porque los costos reales de la construcción con material noble son decrecientes.

Una consideración adicional: la vivienda, complementada seguramente con el mobiliario, los aparatos domésticos y el confort, es el símbolo del estatus social por excelencia, y desde luego tiene una escala básica, desde los materiales desechables hasta el material noble en todos los lugares y climas. Así, aunque el

clima puede relativizar la importancia del cemento, el fierro y el ladrillo, no puede sustituir la evolución hacia estos materiales como símbolo de progreso familiar y social, reemplazando otros materiales.

La alimentación, por su parte, es posiblemente la variable del ADH que más fácilmente puede ser asociada al criterio de pobreza, en la medida que el indicador utilizado es en la práctica un indicador de ingresos. El valor obtenido de cobertura (quienes superen con el ingreso familiar una canasta alimentaria básica) de 58,9%, es intermedio entre la proporción de no pobres extremos (45,5%) y la de pobres del INEI (77%) para el año 2002, debido a diferencias de

## Recuadro ADH 2

### Carbón y diamante

En 1997, el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad en la Educación, promovido por UNESCO y con la participación de los ministerios de educación de los diferentes países, hizo una evaluación internacional del rendimiento de los alumnos de tercero y cuarto grado de educación primaria, en Lenguaje y Matemática. Los resultados fueron sumamente adversos para el Perú, que terminó ocupando los últimos lugares, y fueron poco divulgados.

Nuevas evaluaciones se hicieron posteriormente en otros campos del conocimiento, y se hicieron también evaluaciones de las capacidades de los docentes. Y nuevamente fue muy claro que los resultados nos situaban en el último estrato latinoamericano, por debajo de los otros países andinos, junto al grupo centroamericano de mayor retraso. Por otra parte, existe abundante evidencia —por si fuera necesaria frente al sentido común— en el sentido que los niños de familias pobres tienen menor rendimiento promedio. Hay que subrayar lo de promedio, puesto que es frecuente la noticia periodística de adolescentes de familias de pocos recursos en barrios populares que obtienen los primeros lugares en los exámenes de ingreso a las principales universidades nacionales, cuyas pruebas de admisión son más exigentes y cuya relación entre postulantes y vacantes es mucho mayor.

El año 2004 no ha sido la excepción en este aspecto. Claudio Espinoza Choquepura ingresó en febrero a la Universidad Nacional de Ingeniería ocupando el primer puesto en el orden de méritos, y en marzo hizo lo mismo en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), obteniendo además el máximo puntaje histórico. Y poco antes, a mediados del año anterior, había obtenido Medalla de Bronce, en Japón, en un concurso mundial de matemáticas para escolares. Claudio, vive en San Juan de Lurigancho, el distrito más grande en población, con mucha población pobre. Su padre es mototaxista. Junto con Claudio ingresó con el tercer puesto a la Escuela Profesional de la UNMSM, un niño de apenas 12 años, Manuel Escobedo Terrazos, residente de San Martín de Porres, en la zona limítrofe al Callao, cuyo padre es ingeniero de sistemas y cuya hermana estudia informática. Estudia aún en el colegio Bertolt Brecht de su distrito. Otro niño de 13 años, José Antonio Ñique, ingresó tanto a la Universidad Nacional Agraria como a la UNMSM; vive en San Juan de Lurigancho y su padre es conductor de taxi, pero en su colegio, de nombre El Triunfo, donde es secretaria su mamá, han tenido por iniciativa propia atención especial para los alumnos de mayores dotes.

¿Cómo vincular estos resultados con la situación educativa nacional? Pueden discutirse las interpretaciones, pero no los hechos. La población, a pesar de sus escasos recursos y de las limitaciones sociales, siempre encuentra una alternativa. Y siempre, son sus capacidades y habilidades, junto a la cooperación social, la fuente de esa alternativa.

Fuentes: Portal de UNESCO, Lima, Perú. Diarios El Comercio (15 de marzo del 2004) y PERÚ21 (17 de marzo del 2004).

estimación tanto en el ingreso como en la canasta<sup>20</sup>.

Más de 40% de la población con déficit de ingresos como para proveerse de una alimentación básica adecuada, es por supuesto una cifra bastante alta, lo que significaría que más de 11 millones de peruanos actualmente estarían viviendo con recursos insuficientes para alimentarse adecuadamente. El déficit alimentario (complemento de la cobertura de alimentación que se ha calculado en los departamentos), puede afectar en diversos casos a dos tercios o más de la población total (coberturas menores del 33%). Tal es el caso de Amazonas (28,9%), Apurímac (23,3%), Ayacucho (29,5%), Huancavelica (25,9%) y Huánuco (23,2%). En el tercio favorecido, cuando la cobertura alimentaria es aceptable para cuando menos dos tercios de la población, se encuentran los departamentos de Arequipa (74,7%), Callao (76,1%), Ica (77,1%), Lambayeque (79,9%), Lima (79,9%), Moquegua (72,6%) y Tacna (83,8%).

El ordenamiento de los departamentos en razón de la cobertura de la alimentación y la pobreza por ingresos es prácticamente el mismo, lo que no es extraño a estos niveles de desagregación para las variables que indican un déficit social. Es el repetitivo atraso de nuestra Sierra —especialmente sur— y de la Selva, con la mejor posición relativa del litoral, en el caso de los departamentos de menor población, precisamente porque esa característica permite mayor disponibilidad de recursos —principalmente mineros— por habitante.

No se debe tampoco soslayar el hecho que la baja cobertura de la alimentación, manifestación directa de la pobreza, así como la aun más baja cobertura del empleo adecuado, tienen relativamente baja dispersión, lo que significa que están generalizadas.

### *Salud y educación, las variables "sociales"*

La salud y la educación, las dos variables faltantes en esta lectura del ADH, tienen valores intermedios de cobertura (40,4 y 49,8%, respectivamente) y son los más bajos en la dispersión, lo que significa una mayor similitud entre las proporciones atendidas de todos los departamentos e incluso entre los diversos tamaños de centros poblados. Es sabido, por ejemplo, que

la atención primaria de salud ha progresado de manera muy importante en el interior del país, mientras que la matriculación de niños y jóvenes en la escuela primaria y secundaria está ahora casi totalmente generalizada, inclusive en la Sierra y Selva y en las áreas rurales de todas las regiones naturales.

En términos estrictos, la cobertura no es mayor en el caso de la salud porque el indicador es la atención de la última enfermedad por profesionales *médicos*, lo cual excluye la atención primaria de la mayor parte de postas a cargo de personal no profesional en las áreas rurales. En la educación, por su parte, la cobertura no es más elevada debido a que el indicador es estar estudiando o haber concluido los estudios superiores y la población de referencia se extiende desde los 5 hasta los 64 años. Los supuestos son, en este caso, la concepción progresivamente real de que la educación está lograda si se ha concluido el nivel superior y que el plazo vital para alcanzar este logro se extiende hasta la edad adulta.

Pero es también cierto que, tanto en materia de salud como de educación, esta cobertura esconden la situación de la calidad. La urgencia de la presión poblacional en salud ha llevado a extender la atención primaria en condiciones deficientes no solamente de especialización o de presencia de personal profesional, sino de recursos materiales para la atención de los casos de mediana o mayor gravedad, tanto para los requerimientos de cirugía como de atención especializada. El reclamo en la salud pública, se trate de la capital de la República o de los pueblos lejanos es de dosis insuficientes o nulas de materiales, medicamentos y, obviamente, de equipo e instrumentos especializados. Un primer resultado de esta ausencia es el enorme y eficiente esfuerzo del sistema por articular la red de salud pública desde las postas hacia los hospitales, e inclusive, en el sector de la seguridad social, sin que se haya logrado aún integrar el conjunto de ambos sistemas de salud y aun menos, el de la atención privada de salud. Un segundo resultado es la progresiva introducción de cobros en el sistema de salud, que se supone debería garantizar el acceso universal: los servicios de atención quirúrgica, incluidos los de parto, así como el tratamiento de enfermedades de riesgo alto, es-

<sup>20</sup> Ver al respecto INEI 2004a. En los cálculos del INEI para estimar la pobreza, el ingreso considera subsidios y la línea de pobreza no es alimentaria sino de consumo total. Si se hicieran los ajustes, los resultados serían coincidentes.

pecialmente las neoplasias, no solamente son insuficientes sino también caros y aíslan a los pobres, tanto por el expediente de la selección por el costo como por el de la atención selectiva de los casos que se considera con mayores posibilidades de curación. Un tercer resultado, igualmente adverso, es el aprovechamiento mercantil de la atención de salud, cada vez más extendido e intenso.

En el caso de la educación, el contraste entre la atención extendida y la ausencia de calidad es bastante más conocido. La educación pública, que atiende a cuatro quintas partes de todos los escolares, se ha deteriorado intensamente, afectando seriamente los resultados educativos. El nivel de inversión por educando es ínfimo y lo delata cualquier indicador. Puede tratarse de la ínfima cantidad de horas lectivas anuales, como de la escasez de infraestructura o el bajísimo nivel de las remuneraciones del magisterio nacional, que a su vez repercute muy seriamente en su calidad profesional. En conjunto, la calidad del sistema ha colapsado, al punto de haber sido declarado oficialmente en emergencia, lo cual es más un reconocimiento que una medida con efectos prácticos.

La situación educativa tiene, por supuesto, como en el caso de la salud, efectos adicionales sensibles. A primera vista, debe reconocerse el denodado esfuerzo de maestros de escasos salarios e inclusive insuficiente formación intelectual, para compensar mediante su vocación de servicio las deficiencias del sistema y preocuparse, especialmente en los niveles básicos, por brindar una atención adecuada. En la educación, como en la salud, se viene dando también el encarecimiento del sistema público, cada vez menos gratuito, al punto que se mantienen tasas elevadas de deserción escolar que filtran a los pobres deteniendo sus posibilidades de ascenso social a través de la formación. Igualmente, el sistema educativo se viene mercantilizando y perdiendo sentido social, especialmente en los niveles medios y superiores, donde han proliferado instituciones que

lucran con la amplia demanda de formación de cantidades crecientes de jóvenes cuyo único medio de progreso social se restringe a la posibilidad de culminar una carrera profesional.

### *Ampliando las lecturas del ADH*

Esta revisión de resultados de los componentes en el ADH, tiene también una posibilidad de lectura horizontal. Es decir, respecto al perfil de las carencias que determinan políticas alternativas. Para ello debe considerarse solamente como punto de partida el ADH que proviene del promedio simple, por el hecho de que implícitamente adjudica la misma ponderación a cualquiera de los riesgos fundamentales, lo cual podría ser —no necesariamente— un criterio arbitrario. Y se dice no necesariamente porque, siguiendo el razonamiento del ADH, las variables de incidencia vital, fundamental, no deberían requerir que se les pondere para ser combinadas.

Sin embargo, se ha calculado alternativa-mente, primero, una ponderación en función de la población afectada, es decir, del denominador de cada indicador, y luego, una ponderación en función al costo unitario de la cobertura de cada necesidad en términos individuales (que son los del cálculo). Nótese que el ADH ponderado por costos incluye el ponderado por la población, pero tiene márgenes más amplios de subjetividad (en la asignación de costos medios, que es lo que se ha hecho en este caso) o de complicación (en la asignación de costos por departamentos y sus áreas, si se siguiera este camino)<sup>21</sup>.

En los resultados —ver el cuadro al inicio de este capítulo— se observa que el ADH ponderado por la población afectada otorga mayor incidencia a las variables de vivienda, salud y alimentación (que son de toda la vida), luego a la educación y al empleo, y en menor grado, a la jubilación.

El ADH ponderado por los costos de atención, por su parte, da una prioridad mayor a la alimentación, una importancia intermedia a la

<sup>21</sup> Otro ejercicio ejecutado ha sido considerar también un ADH de menor exigencia, en el sentido de reducir la calidad del material de la vivienda para incluir paredes de adobe, tapia o madera; en salud, la atención por personas con conocimiento empírico (hueseros, curanderos, yerberos) y limitar la educación a personas entre 5 y 24 años. El resultado lógico es que los índices se elevan en este indicador más “complaciente”, pero con intensidad muy variada, alterando el ordenamiento original de manera significativa. Hay mejoras altas del rango para el caso de Tumbes (12 lugares), San Martín (8), Loreto y Piura (7), por evidente efecto de la variable vivienda, en un contexto en el que los otros indicadores están alrededor del promedio nacional. Descienden, en cambio, Apurímac (8 lugares), Cajamarca, Cusco y Huancavelica (6), todos departamentos pobres en los que la “ganancia” por el material de la vivienda no es tan importante como en el resto de los departamentos. Las otras variables tienen efecto, es decir, contribuyen a un índice ADH más alto, pero en menor medida y, además, de manera más homogénea.



vivienda, jubilación y empleo, y una de menor orden a la salud y educación.

Con diferentes intensidades, los departamentos más pobres son lógicamente deficitarios en todos los ámbitos de la política social. Tal es el caso de Amazonas, Cajamarca, Huánuco, Loreto, Piura, Puno y San Martín. Pero resulta llamativo que departamentos reconocidos como pobres superen a la media nacional en las cobertura de salud y educación, que como se ha venido insistiendo, tienen deficiente calidad de atención pero ésta se halla extendida. Así, superan a la media en educación Cuzco, Ucayali y Pasco, en salud, Huancavelica y Ancash; y en ambas variables, Apurímac y Ayacucho. Una primera conclusión es, entonces, la necesidad de dar calidad, contenido real, a las políticas fundamentales de salud y educación, como para que pueda decirse que están actuando de manera definitiva —no solamente “estadística”— en la superación de la pobreza. Para esto se requiere además de cobertura, intensidad y eficiencia. Hasta ahora el Estado ha optado mucho más por la “presencia” que por un efecto profundo y persistente.

También se puede afirmar que si bien los departamentos de mayores carencias son casos de necesidades extendidas, ello no significa que se deje de exigir prioridades. Fundamentalmente, en la jubilación, el empleo y la vivienda, que son los componentes de menores valores al interior del ADH, con lugares intermedios en el costo y con elevado impacto sobre el conjunto, tanto en la generación de los recursos (empleo), como en lo social (vivienda y jubilación). Si se tiene que optar por una determinación de prioridades, pasado el piso de la salud y la educación, seguramente las políticas acertadas están en dar mayor productividad al empleo, atacando el conjunto de factores.

El caso de los departamentos con mejores ADH no es totalmente diferente, en la medida que los niveles generales del indicador no son satisfactorios y que todo apunta hacia el eje del empleo como prioridad. Pero al tener mejores indicadores en salud y educación, las preocupaciones se trasladan hacia la seguridad de la vivienda y a la previsión social, traducida como la necesidad de ampliación de la cobertura de la jubilación.

Existen, en lo social, políticas alternativas y diversos grados de incidencia de Estado y

mercado, como fuentes de política para el desarrollo humano. El ADH, con mayor razón si se afina su estimación tanto en los niveles de aplicación (desagregándolos) como en el afinamiento del cálculo (por ejemplo con mejores estimaciones de costo, diferenciadas), tiene posibilidades importantes de ser un orientador permanente de política.

### El ADH y la desigualdad de género

La desigualdad de género es una de las inequidades que más obstaculiza el desarrollo humano y que se ejerce en todos los planos de la vida, como también a lo largo del ciclo vital<sup>22</sup>. La utilidad del ADH como evaluador de la atención social debería entonces brindar la posibilidad de aproximarse con mejores elementos a las características de estas desigualdades, al conocimiento de sus dimensiones, a la propuesta de políticas y al ensayo metodológico.

En el cuadro siguiente se intenta una evaluación básica de estos objetivos. Para lograrlo se han calculado primero los ADH para hombres y mujeres y a continuación el cociente entre ambos. En la medida que este cociente se aproxime a uno estaría indicando equidad en los logros. Cuando se aleja por encima de uno, señala la intensidad de las ventajas masculinas, y en cuanto desciende de la unidad, la de las ventajas femeninas en el logro de los satisfactores sociales. Tal medida ponderada por población tiende a la igualdad dado que concede más peso a las variables universales (vivienda, salud y alimentación) en las que la tendencia hacia la equiparidad es marcada, ya que hombres y mujeres, en familia, tienden a tener coberturas semejantes. En cambio, la ponderación por costos, al dar mayor importancia a la educación, pero sobre todo al empleo y la jubilación, muestra mejor las diferencias. El ADH calculado como promedio simple de los componentes es, nuevamente, solo referencial.

*¿En qué departamentos es mayor la inequidad de género? ¿Dónde es menor?*

De manera muy directa, esto debería ser respondido por el cociente de los ADH ponderados por costos. éstos indican que los valores más altos están en Pasco (1,61), Lambayeque

<sup>22</sup> Ver en PNUD-Perú 2002, el capítulo “Las desigualdades de género en el Perú constataciones y desafíos”.

## La desigualdad de cobertura por género

Las mayores diferencias se ven en el empleo y la jubilación.

### EMPLEO ADECUADO



### JUBILACIÓN



**Cocientes de los ADH masculino/femenino.** Según componentes y promedios por departamentos y centros.

Departamento	Componentes del ADH						ADH		
	Vivienda	Salud	Alimentación	Educación	Empleo	Jubilación	Promedio simple	Promedio ponderado población	Promedio ponderado costos
<b>Perú</b>	0,95	0,94	1,02	1,07	2,71	3,05	1,23	1,06	1,41
Amazonas	0,88	0,83	1,07	1,04	2,55	9,77	1,12	1,00	1,34
Ancash	0,99	0,96	1,02	1,07	2,78	8,15	1,25	1,07	1,47
Apurímac	0,95	0,95	1,12	1,07	2,83	13,25	1,19	1,07	1,43
Arequipa	0,98	0,90	1,02	1,01	2,65	2,25	1,18	1,05	1,34
Ayacucho	0,95	0,96	1,12	1,12	3,59	2,16	1,21	1,11	1,44
Cajamarca	1,02	0,89	1,06	1,09	3,87	3,89	1,24	1,10	1,48
Callao	1,01	0,99	1,00	1,13	2,30	5,08	1,35	1,09	1,53
Cusco	0,91	0,92	1,00	1,12	2,41	3,32	1,20	1,07	1,37
Huancavelica	1,38	0,93	1,01	1,25	3,41	7,78	1,31	1,13	1,57
Huánuco	1,07	1,08	1,04	1,10	3,59	2,49	1,23	1,13	1,42
Ica	0,93	0,90	1,00	1,02	2,67	2,58	1,21	1,04	1,38
Junín	0,94	1,11	1,00	1,10	2,63	9,58	1,29	1,10	1,46
La Libertad	0,94	0,93	1,03	1,08	3,00	3,20	1,26	1,07	1,44
Lambayeque	0,98	0,94	1,03	1,08	4,46	5,92	1,35	1,10	1,59
Lima	0,97	0,95	1,03	1,07	2,50	2,49	1,23	1,07	1,38
Loreto	0,82	0,87	0,96	1,02	2,35	1,95	1,09	0,97	1,25
Madre de Dios	0,88	0,98	1,07	0,91	2,96	2,96	1,20	1,06	1,42
Moquegua	1,00	0,97	1,05	1,05	2,62	14,93	1,30	1,09	1,50
Pasco	1,09	0,86	1,02	1,11	3,89	11,59	1,32	1,09	1,61
Piura	0,91	0,89	1,01	1,06	2,62	7,38	1,19	1,02	1,38
Puno	1,01	1,13	1,05	1,17	4,29	6,55	1,35	1,19	1,58
San Martín	0,85	0,88	0,98	0,99	2,98	1,45	1,06	0,98	1,21
Tacna	0,97	1,00	0,98	1,09	2,20	4,27	1,21	1,06	1,34
Tumbes	0,95	0,80	1,06	0,91	2,28	7,15	1,07	0,99	1,22
Ucayali	0,95	0,97	1,05	1,13	2,84	3,14	1,28	1,11	1,48
Centros poblados									
Más de 100 000 viviendas	0,98	0,97	1,03	1,07	2,44	2,65	1,24	1,08	1,39
De 20 001 a 100 000 viviendas	0,99	0,94	1,03	1,07	2,40	3,72	1,25	1,07	1,41
De 10 001 a 20 000 viviendas	0,98	0,95	0,99	1,11	2,46	3,24	1,23	1,06	1,37
De 4 001 a 10 000 viviendas	0,95	0,87	1,04	1,12	3,03	6,32	1,30	1,07	1,51
De 401 a 4 000 viviendas	1,02	0,96	1,01	1,05	3,10	4,27	1,24	1,08	1,43
100 a 400 viviendas	0,95	0,96	1,03	1,13	2,18	5,32	1,21	1,08	1,35
Menos de 100 viv. compactas	1,00	0,96	1,06	1,10	7,47	4,51	1,28	1,12	1,60
Menos de 100 viv. dispersas	1,01	0,84	1,06	1,04	4,47	31,47	1,23	1,05	1,54

**Nota:** Vivienda, salud y alimentación se ponderan con el porcentaje de la población total. Educación, empleo y jubilación con los porcentaje de la población de 5 a 64, 25 a 64 y 65 a más años respectivamente.

**Fuente:** INEI. Encuesta Nacional de Hogares, IV trimestre 2002. Lima.

**Elaboración:** PNUD / Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

(1,59), Puno (1,58), Huancavelica (1,57), Callao (1,53), y Moquegua (1,50). También que los departamentos con valores menores son los de San Martín (1,21), Tumbes (1,22), Loreto (1,25), Tacna (1,34) y Ancash (1,34).

No hay ninguna revelación especial en estos datos para quienes han venido estudiando el tema de la inequidad social por género. Ésta se da en departamentos ricos y pobres, serranos, costeños o selváticos, atrasados o con mayor progreso. También sucede así con la “menor” inequidad, que en realidad es menos alta. Las relaciones entre inequidad y pobreza, o áreas geográficas, son bajas, pues el fenómeno tiene fundamentos estructurales profundos que afectan al conjunto nacional.

Otro dato, aun más contundente, es que los valores de este indicador (ADH hombres/ADH mujeres) son altamente parecidos entre sí, inclusive cuando se comparan los centros poblados de muy diversos tamaños<sup>23</sup>. La disparidad de género es alta —por ejemplo 1,41 en el promedio nacional para el indicador que se utiliza— y además generalizada de manera bastante uniforme, para lo que se observa usualmente en los estudios sociales. Está presente en la capital del país, que se parece al promedio, está en las áreas rurales y en las áreas urbanas, está en las comunidades y en las metrópolis. Pero se puede avanzar más aún en el ADH, buscando cuáles de los componentes muestran mayor diferenciación.

### *Las grandes explicaciones están en la dinámica económica*

Salta fácilmente a la vista que las diferencias de valores se deben a las variables jubilación y empleo, es decir, que son éstas las que patentizan más la desigualdad entre hombres y mujeres. Que las variables económicas estructurales, de funcionamiento, no son solamente la causa del atraso como país, sino también una causa fundamental de la inequidad de género, es una vieja hipótesis. Lo que estos resultados hacen es simplemente afirmarla, mostrar sus dimensiones y apreciar cómo se distribuyen en el espacio.

La jubilación es la variable que señala de manera más notoria la desigualdad de género, entre las que componen el ADH. La posibilidad de tener una pensión depende del hecho de haber aportado durante el tiempo de trabajo a un fondo de jubilación, y esto significa también haber trabajado, pero principalmente haber establecido una relación laboral en el sector asalariado, privado o público<sup>24</sup>. La presencia de la jubilación, por ello, patentiza la discriminación que se ejerce en el mercado laboral y que evita una realización más amplia de las mujeres. En el mercado, las mujeres deben vencer barreras para su acceso, dada su mayor carga de labores domésticas y de crianza en la cultura tradicional, y para acceder al empleo formal un tiempo suficiente como para hacerse acreedoras a una pensión de jubilación.

La menor tasa de jubilación, de otra parte, denota las dificultades de las mujeres en un periodo temporal medio que ubicada alrededor de una o dos generaciones antes. Puede decirse que es un reflejo del pasado, o más propiamente, del atraso en el pasado, o de diferencias muy marcadas de empleo en el presente. Esta observación se hace más patente cuando se ve cuáles son los departamentos que poseen las desigualdades más altas en las proporciones de jubilación: Moquegua, Apurímac y Pasco tienen proporciones de 10 a 1, Junín y Amazonas alrededor de 10. También son muy altos Huancavelica, Ancash y Puno. Excepto los casos de Pasco y Moquegua, en los que puede decirse que se siente el impacto del empleo minero dominante en la región y típicamente masculino, todos los otros casos son los mismos departamentos pobres de siempre: hay allí menos empleo formal y menos jubilaciones, pero mucho menos jubilaciones de mujeres, posiblemente, en su mayoría, del sector público en educación y salud.

Los valores menos altos de las desproporciones entre la jubilación masculina y femenina, son los de San Martín, Loreto y Ayacucho, y en segundo plano con valores entre 2 y 3, Ayacucho, Arequipa, Huánuco y Lima. Es difícil arriesgar interpretaciones en estos casos, dada la diversidad de realidades. Uno podría inclinarse a pensar que lo dominante es la pre-

<sup>23</sup> Los coeficientes de variación porcentuales son para los cocientes de los ADH simples, ponderados por población y ponderados por costos: 6,6, 4,7, y 7,6%, respectivamente en el caso de los departamentos. Y de 2,2, 1,8, y 5,7 %, en el caso de los poblados clasificados por tamaño. En todos, los casos se consideran valores bajos, que indican poca dispersión.

<sup>24</sup> Existen además pensiones de viudez e invalidez que afectarían a las personas de 65 años, y podrían distorsionar, a favor de las mujeres (debido a que tienen mayor esperanza de vida y hay más viudas que viudos) esta comparación, pero el efecto es marginal.

sencia casi única del sector público como empleador formal y provisor de pensiones, excepto en Lima, donde sí existen desde hace buen tiempo empresas formales modernas que dan empleo a mujeres.

La segunda fuente de diferencias de género es el empleo. Es pertinente recordar aquí que se trata de la proporción de empleo adecuado respecto a todas las personas de 25 a 64 años, es decir, omitiendo la población juvenil. En la población juvenil —como se muestra en el Informe sobre Desarrollo Humano 2002 del Perú— las diferencias de los niveles de empleo entre hombres y mujeres son leves, y por lo tanto estos cocientes de ADH muestran las edades en las que las diferencias ya son notorias.

Hay más hombres en el mercado laboral, especialmente entre los trabajadores ocupados, por las ya mencionadas barreras progresivas. Primero, en la distribución de tareas en el hogar, luego, asociada a lo anterior en el grado y calidad de la educación alcanzada, también en el acceso a los empleos más estables, con suficientes horas de trabajo y remuneraciones. Este conjunto termina reflejado en el indicador de empleo que utiliza el ADH.

En menor dimensión, también la educación muestra disparidades a favor de los hombres, pero leves, con la excepción particular de Huancavelica, donde la proporción entre la cobertura masculina y la femenina es de 1,25. En la práctica, puede afirmarse que en el terreno de la educación —para las edades entre 5 y 64 años— la batalla por la igualdad está casi ganada<sup>25</sup>.

Los indicadores que se ha denominado universales —vivienda, salud y alimentación— en el sentido de estar calculados para todas las edades, no indican diferencias de género. Hombres y mujeres viven en las mismas casas, bajo el mismo techo y comen con el mismo presupuesto familiar, siendo casi igualmente pobres desde este punto de vista<sup>26</sup>, y se atienden casi con la misma frecuencia por personal médico cuando se enferman, con cierta ventaja para las mujeres, posiblemente por efecto de la atención de la maternidad.

Las dimensiones de la inequidad, por supuesto, son mucho más amplias. La violencia

contra la mujer, que es la demostración más patética de la incultura y del abuso —transversal también a todos los estratos sociales y a todos los tamaños de localidades— no está contenida en el ADH, porque la estructura de este indicador está restringida a los aspectos esenciales del ciclo vital. Puede aducirse que sí lo están las variables de su fundamento estructural, que en buena proporción son la llave para cambiar la situación.

La desigualdad en el acceso al empleo adecuado es una causa básica del abuso masculino, al facilitar la sujeción de las mujeres al poder económico de sus parejas, en nombre de su propia seguridad vital y de la de sus hijos. Esta desigualdad de oportunidades sí es directamente proporcional al subdesarrollo o a la falta de desarrollo humano. Es por ello muy saludable que dicha desigualdad sea menor en las regiones de mayor progreso, y también —como se mostró en el INDH 2002— entre las nuevas generaciones, lo que permite esperar su desaparición en el futuro próximo.

La igualdad en el empleo es un gran paso en la lucha por la equidad de género, pero la progresiva eliminación de sus fuentes y de la discriminación expresa que todavía persista, no resolverá en su totalidad el abuso, presente en todos los estratos sociales.

La superación de las versiones violentas de este abuso reclama un cambio cultural sustancial que ha venido ya dando en todo el mundo. El cambio cultural suele ser más difícil que el de las políticas sociales y económicas, pues tiene raíces ancestrales y se transmite de generación en generación. En cada familia debe producirse el quiebre de las posiciones machistas en la formación de los niños, en la asignación de roles en la actividad hogareña cotidiana, en la adopción de valores universales de solidaridad, equidad y paz que se pongan en acción.

La gran mayoría de gobiernos ha venido reconociendo este esfuerzo y afirmándolo institucionalmente. Pero es claro que resta mucho por andar aún. Lo propio puede decirse de la comunidad internacional, y en especial de las Naciones Unidas, que han promovido la equidad de manera amplia y decidida, como lo confirma, en su mayor nivel, la Cumbre de

<sup>25</sup> Debe notarse que al limitarse la edad hasta los 64 años se eliminan las diferencias creadas por el analfabetismo en la tercera edad, que es casi totalmente femenino.

<sup>26</sup> Si bien hay una leve diferencia a favor de los hombres (el promedio nacional es 1,02), ésta podría ser simplemente un efecto de los errores muestrales, y lo propio podría decirse para la vivienda (promedio 0,95). Pero a la vez —insistimos que a través de este indicador— los resultados proponen revisar el discurso sobre la feminización de la pobreza, que es más una acusación contra las mujeres que una demostración de su abandono.

la Mujer de Beijing 1995, cuya Plataforma de Acción ha sido evaluada, incorporándose nuevas iniciativas de acción en Nueva York, el año 2000 en la Conferencia de Beijing+5. Precisamente, el tercero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es *promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer*. En el 2005, se realizará la Conferencia Beijing+10. Todas estas acciones se coordinan y ejecutan a través de la División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer (DAW) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). A su vez, todas las agencias de las Naciones Unidas tienen acciones comprometidas con la equidad de género, y en el ámbito regional se encuentran abocadas

al cumplimiento de las tareas derivadas de la realización de la IX Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, de México 2004.

Mientras la cultura se transforma, la lucha contra el abuso de las mujeres debe extenderse a la institucionalidad social. Sistemas de denuncia y protección, leyes claras y eficientes que repriman este tipo de delitos, cumplimiento real de esas leyes, instituciones especializadas dotadas de recursos suficientes, son imprescindibles. Se trata de un esfuerzo constante que ha tenido y tiene como impulso principal la acción de las propias mujeres, en casi todas las naciones y sociedades, y que es un objetivo elemental del progreso social.

## Anexo ADH

## Descripción de Indicadores

Componente	Indicador	Ponderación de Población		Ponderación por Costos	
		Edades	Habitantes	Criterio	US\$
Alimentación	Ingreso familiar mayor a la canasta alimentaria	Todas	26 513 547	1,5 dólares diarios por persona durante 70 años	37 800
Salud	Atención por personal profesional médico de la última enfermedad	Todas	26 513 547	70 años de seguro de salud de 200 dólares anuales	14 000
Vivienda	Paredes de material noble	Todas	26 513 547	Aporte para vivienda de material noble urbanizada	20 000
Educación	Estudia o ha concluido estudios superiores	5 a 64	22 177 443	Seis años de estudios secundarios o superiores	9 000
Empleo	Empleo adecuado por horas e ingresos	25 a 64	10 685 282	100 dólares mensuales adicionales durante 40 años	48 000
Jubilación	Aporta a un sistema de pensiones o recibe pensión	65 o más	1 636 446	Aporte a la pensión de 200 dólares durante 180 meses	36 000

**Nota:** Los criterios y precios que se utilizan en la definición de los indicadores y en las ponderaciones son arbitrarios, y solamente se utilizan para ejemplificar esta propuesta.