

PROVINCIAS LIMÍTROFES, CINTURÓN DE POBREZA

LUIS REYES LOSTAUNAU*

RESUMEN

El autor presenta las dimensiones de la pobreza y miseria en las provincias fronterizas del Perú.

Las 29 provincias fronterizas constituyen un cinturón de pobreza que abraza y sujeta a otras provincias tan o más pobres que ellas, es pobreza que encierra pobreza. Los índices de pobreza de estas provincias no son envidiables ni tienen por qué envidiar a las del trapecio andino.

El Perú limita con cinco países a lo largo de 7,073 Kms.¹ aproximadamente. Sus provincias perimétricas, que cubren cerca de la mitad del territorio nacional (45.6%), albergaban en 1993 a uno de cada ocho habitantes del país y siete de cada diez de sus habitantes eran pobres por Necesidades Básicas

Insatisfechas (NBI), cifra superior al promedio nacional que llegaba al 54.7%. Para combatir la pobreza e intentar el desarrollo económico social en esta zona se necesita ineludible y urgentemente elaborar y aplicar políticas de Estado que sean fruto de un acuerdo nacional, capaces de enfrentar una realidad tan heterogénea y desigual tanto en las provincias involucradas como con respecto a las áreas de mayor desarrollo relativo como sería el caso de la provincia de Lima, por ejemplo.

Las provincias limítrofes se diferencian entre sí, empezando por su geografía que abarca las tres regiones

**Sociólogo. Estudios de Maestría en Política Social. Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas. Email: D210049@unmsm.edu.pe*

naturales, pasando por los recursos naturales y humanos hasta llegar también a sus disímiles condiciones sociales, demográficas, económicas, políticas y culturales en el más amplio de los sentidos.

Desde esta perspectiva, hablar del Perú como una totalidad homogénea que busca su desarrollo no es pertinente. Por el contrario, en lugar de simplificar la realidad hay que aprehenderla en su rica diversidad; en lugar de hacer propuestas hipostáticas que profundizan la desigualdad, hay que elaborarlá considerando a los múltiples sujetos sociales, económicos y políticos que durante los últimos años, dicho sea de paso, no han logrado hilvanar sus intereses diferenciados. A ello ha contribuido el exitoso afán que ha mellado la institucionalidad y debilitado la sociedad civil, eliminando toda posibilidad de diálogo horizontal y de llegar a acuerdos que conduzcan a superar la grave situación por la que están atravesando las mayorías nacionales.

En este trabajo, analizamos algunos aspectos de la pobreza en las provincias limítrofes que permite arribar a conclusiones preliminares que, esperamos, alienten el debate, tan necesario en las actuales circunstancias.

I. EL ATRASO: GRAN AMIGO DE LAS PROVINCIAS

En las provincias en general y las fronterizas en particular las respectivas mayorías poblacionales han sido y son pobres. La ausencia de un proyecto de desarrollo nacional así como la persistencia en prácticas gubernamentales que privilegiaron el clientelismo y el prebendismo entre los grupos dominantes, en aras de una supuesta estabilidad política, reforzaron el centralismo que negó toda posibilidad de desarrollo económico social a las regiones.

El llamado «Estado Patrimonial Castellista» que fue «aceitado con el dinero proveniente de las exportaciones guaneras, legitimado por el discurso cohesionador del 'bien común', esbozado por Bartolomé Herrera, y cimentado sobre la base de múltiples y complejos acuerdos políticos ... , forjó la matriz fundamental de la cultura política peruana»², afirma Mc Evoy.

El boom guanero pasó, el guano perdió importancia económica, pero la matriz fundamental de la cultura política quedó. Posteriormente, constituyó la esencia del modelo agrominero exportador que se sustentó en la propiedad privada y que tampoco contribuyó sustantivamente a desarrollar el mercado interno, porque sus intereses estaban íntimamente ligados al mercado externo. En síntesis, los agroexportadores no expandieron el mercado in-

terno, no integraron el aparato productivo y no contribuyeron a desarrollar económica y socialmente a las poblaciones involucradas en generar las riquezas, porque éstas no sólo no se distribuyeron desconcentradamente sino que fueron parcialmente repatriadas. Corolario lógico tenía que ser la extendida pobreza a lo largo y ancho del país.

La industrialización sustitutoria de importaciones tampoco aportó a minimizar la pobreza en el interior del país y expandir las industrias descentralizadamente, sus productos los orientó a los sectores sociales de mayores ingresos. Pronunció el centralismo limeño; hizo crecer abruptamente las principales ciudades, Lima en primer orden; se cobijó en prácticas prebendistas y clientelistas que asumieron la forma de un proteccionismo incondicional que no

alentó el aumento de productividad que condujera a alcanzar la auténtica competitividad, tan cara en estos días. La industrialización insumió ingentes recursos que no fueron devueltos con equidad a la sociedad que se los proporcionó a través del Estado.

Al presentarse la crisis de mediados de los setenta, las tendencias migratorias alentadas desde décadas atrás, en parte por la industrialización, hicieron más visible la pobreza en las ciudades, la pobreza urbana adquirió gran dinamismo, manteniéndose la rural más o menos estancada, sin que existieran fuerzas que pudieran contrarrestarlas, porque el primer objetivo en el uso de los recursos públicos lo constituyó, y lo constituye, el pago de la deuda externa. En los noventa, con el fundamentalismo neoliberal que bien

CUADRO N° 1
PERU: POBLACION TOTAL, POBLACION POBRE POR NBI EN CIFRAS RELATIVAS, GRADO DE URBANIZACION Y DENSIDAD POBLACIONAL, 1993.

N° DE ORDEN	PROV.	DEPARTAMENTO	TOTAL		URBANA		RURAL		% POBLACION URB.	DENSIDAD POBLACIONAL
			POBLACION	% POBRES	POBLACION	% POBRES	POBLACION	% POBRES		
185	CALLAO		647565	32,4	647068	32,4	497	85,5	99,9	4405,8
187	LIMA	LIMA	5786758	31,3	5762225	31,1	24533	68,1	99,6	2167,0
(A)	PROVINCIAS LIMITROFES		2826851	70,0	1442439	54,8	1384412	85,9	51,0	4,8
(B)	PERU		22639443	54,7	15784963	41,0	6860161	86,1	69,7	17,6
(A) / (B) en %			12,5		9,1		20,2			

Fuente: INEI, Compendio Estadístico 1996-97, 1997 y PERU: Población Total por Área Urbana y Rural, según Departamentos, Provincias y Distritos, 1995
Elaboración L.R.L.

puede convertir gran parte de las tierras fértiles en eriazas y parte de las fábricas en museos manufactureros, la pobreza campea en el campo y la ciudad, y todo indica que seguirá indómita.

A pesar que todo promedio vela aspectos de la realidad, en el cuadro siguiente presentamos algunos indicadores que nos permiten comparar el agregado de las provincias limítrofes con el promedio nacional y el de las provincias Constitucional del Callao y Lima.

En primer lugar, observamos que, agregadamente, en las provincias fronterizas la población urbana es cuantitativamente similar a la rural, el nivel de urbanización está por debajo del promedio nacional y muy distante de las provincias Constitucional del Callao y Lima. La reproducción social de la vida campesina sigue siendo importante, aunque para los que privilegian la globalización no tiene el mismo significado.

En segundo lugar, apreciamos que la densidad poblacional en las provincias limítrofes es aproximadamente la cuarta parte de la densidad nacional y minúscula en relación con las provincias que aparecen con nombre propio. La disparidad en la ocupación del territorio nacional es prueba fehaciente de un errático remedo de política poblacional. Esta, en buen romance, es inexistente; la política de población tiene que enfrentar el crecimiento demo-

gráfico, pero también la distribución geográfica de los habitantes; tiene que estar articulada a políticas que persigan el desarrollo socioeconómico descentralizado, así como a políticas que conduzcan acertadamente las relaciones internacionales y la defensa nacional, de manera que permitan el uso eficiente de los recursos, en un contexto de pobreza muy extendida, y logren ser eficaces en los resultados, objetivos cuya consecución es muy discutible a la luz de la realidad contemporánea.

Las disparidades entre las densidades poblacionales aparecen con nitidez al comparar las provincias de Lima y Callao, donde el número de habitantes por kilómetro cuadrado fueron 2167 y 4406 respectivamente en 1993, con Purús y Tahuamanu donde correspondieron 5 y 3,3 kilómetros cuadrados por habitante respectivamente. Se necesitan recursos para poblar el país superando la difundida pobreza rural y la expansiva pobreza urbana.

Oswaldo de Rivero, en una reciente publicación, afirma que "Una defensa nacional adecuada significa ahorrar recursos optando por una nueva doctrina de defensa nacional, basada en una moderna estrategia defensiva, menos costosa, pero más eficaz. Consistente en abandonar defensas nacionales fundadas en onerosas estrategias ofensivas con armas costosas...".³ La lógica del autor es muy simple, es posible ahorrar recursos escasos si es

que se aumenta la eficiencia y la eficacia en las instituciones encargadas de la defensa nacional, modernizando su doctrina.

En la práctica, el camino para semejante viraje no está parejo. Porque la defensa nacional es parte de un todo en el que el orden interno y la estabilidad social también son parte, y, estos últimos, prevalecen cuando los gobiernos contribuyen a crear oportunidades para que los habitantes puedan labrar su porvenir. Además, y éste es el meollo del asunto, el norte de todo este conjunto de políticas que deberían estar íntimamente articuladas tiene que ser fruto de un acuerdo nacional, es decir, de una actitud colectiva que prefiera el consenso activo a la violencia. La historia de nuestro país demuestra que el consenso pasivo, aquel donde hay ausencia de consentimiento, necesariamente conduce a esta última. Fernando Henrique Cardoso, el reelegido presidente de Brasil, afirmaba hace un par de décadas al opinar sobre el autoritarismo imperante en América Latina que "... la obediencia sin consentimiento es un débil cimiento para un orden político estable y duradero"⁴. Hecho que revisite gran importancia en la actualidad latinoamericana.

En tercer lugar, la pobreza afecta mucho más a las poblaciones afincadas en el borde de la patria que a la capitalina. Sería pertinente abandonar la política del perro del hortelano,

que no destina recursos suficientes para desarrollar las zonas atrasadas del país y tampoco descentraliza la administración estatal, los recursos y la economía, para que las poblaciones aborígenes se conviertan en actores y constructores de su propio futuro. Descentralizar y alentar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones a través de las instituciones es practicar la democracia y respetar la libertad de los individuos.

2. EXTENSIÓN E INTENSIDAD DE LA POBREZA EN LAS PROVINCIAS FRONTERIZAS.

A nivel de provincias, la información sobre los pobres está referida en términos de NBI y fue registrada en el censo nacional de 1993.

Hemos clasificado a las provincias utilizando los indicadores de extensión e intensidad de pobreza. El primero, abarca en cifras relativas la cantidad de población que se encuentra sumida en la pobreza, es decir, tiene insatisfecha por lo menos una de las cinco necesidades básicas consideradas⁵. El indicador intensidad de pobreza, es un índice que muestra la cantidad promedio de necesidades básicas insatisfechas que tienen las poblaciones pobres. Para construirlo, hemos dividido entre el número de pobladores pobres, la suma de pobladores con necesidades básicas no

cubiertas, tanto a nivel provincial como nacional.

En la primera columna del Cuadro N° 2, aparece el número de orden de las provincias que toma en consideración cuan extendida está la pobreza en ellas. Al relacionar la primera con la segunda columna se aprecia que, cuanto menor es el número de orden, mayor es el porcentaje de pobres en la provincia.

En la cuarta columna, del mismo cuadro, está registrado el número de orden que indica la intensidad de la pobreza en las provincias.

Son dos criterios complementarios que permiten ubicar a las poblaciones más pobres. Estas serán las que tengan un alto porcentaje de pobres y también un alto índice. Desde ya, no puede existir un criterio único para la clasificación de la pobreza en las provincias.

En el cuadro presentado, se observa que en las provincias limítrofes la extensión de la pobreza está por encima del promedio nacional tanto a nivel agregado como urbano. Igualmente, el índice de las provincias consideradas es mayor que el nacional tanto a nivel global como urbano y rural.

La extensión de la pobreza en las provincias perimetrales tiene un intervalo que va del 34% en Tacna hasta el

92.8% en Ayabaca-Piura. La misma provincia, Tacna, tiene un bajo índice (1.47) que se encuentra por debajo del nacional. En términos relativos es una provincia donde la pobreza tiene menor presencia.

Distinto es el caso de las provincias selváticas, Alto Amazonas-Loreto y Atalaya-Ucayali, donde en ambas casi 4 de cada 5 pobladores son pobres con índices de pobreza de 2.46 y 2.29 respectivamente. Esto significa que casi el 80% de la población en los dos casos tiene en promedio 2.46 y 2.29 NBI, es decir que no es población meramente pobre, sino que se encuentra en situación de miseria, al tener dos o más NBI.

Otras poblaciones que se encuentran en condiciones sumamente precarias, son las de Condorcanqui-Amazonas, San Ignacio-Cajamarca, Loreto y Requena en Loreto y San Antonio de Putina en Puno.

A excepción de la provincia de Tacna, de la que Tarata-Tacna está distante, la pobreza y miseria son las más fieles acompañantes de los moradores de las provincias restantes. La conclusión más cruda que brota de este panorama es que no sólo no está protegido el territorio fronterizo sino que tampoco están protegidos contra la pobreza y la miseria los habitantes que viven en los bordes de la patria. El centralismo produjo esta situación se dice, pero el centralismo, ahora, está reproduciendo esta

CUADRO N° 2
PROVINCIAS LIMITROFES: EXTENSION E INTENSIDAD DE LA POBREZA Y
DESNUTRICION CRONICA

N° DE ORDEN DE EXTENS	PROVINCIAS	EXTENSION DE LA POBREZA EN %			N° DE ORDEN DE INTENSIDAD	INTENSIDAD DE LA POBREZA (INDICE)			DESNUTRICION CRONICA %
		TOTAL	URBANA	RURAL		TOTAL	URBANA	RURAL	
85	ALTO AMAZONAS	78,8	70,4	84,3	2	2,46	2,14	2,64	64,3
83	ATALAYA	79,2	70,8	82,0	6	2,29	1,87	2,42	87,5
9	AYABACA	92,8	56,2	96,6	26	2,12	1,50	2,16	70,4
112	BAGUA	72,1	53,1	83,7	24	2,13	1,55	2,35	63,7
78	CHUCUITO	80,6	70,9	82,6	150	1,59	1,46	1,61	50,4
59	CONDORCANQUI	83,0	60,6	93,2	1	2,53	2,13	2,57	73,2
140	CORONEL. PORTILLO	65,2	56,7	87,1	102	1,81	1,64	2,10	47,1
114	EL COLLAO	71,7	59,6	75,2	160	1,52	1,39	1,56	54,3
21	HUANCABAMBA	90,3	53,3	94,7	21	2,15	1,56	2,18	73,9
82	HUANCANE	79,3	57,6	83,2	167	1,48	1,33	1,50	56,9
76	LORETO	80,7	76,8	81,8	46	2,04	1,99	2,05	74,4
138	MAYNAS	66,0	57,9	87,2	65	1,92	1,79	2,16	52,4
79	MCAL. R. CASTILLA	80,5	70,6	82,8	23	2,13	1,97	2,17	60,1
48	MOHO	86,0	76,8	87,5	173	1,46	1,34	1,48	60,5
147	PUNO	63,0	45,6	81,1	151	1,58	1,40	1,69	42,6
94	PURUS	76,5	49,4	86,1	12	2,22	1,34	2,39	63,6
45	REQUENA	86,3	80,0	92,5	40	2,05	2,03	2,07	61,6
13	SAN ANT. DE PUTINA	92,3	85,4	95,7	31	2,07	1,54	2,31	58,1
64	SAN IGNACIO	82,5	50,6	86,2	7	2,28	1,59	2,33	74,4
51	SANDIA	85,1	79,0	86,9	37	2,06	1,82	2,13	73,6
146	SULLANA	63,0	58,5	96,9	84	1,86	1,73	2,45	38,1
183	TACNA	34,0	32,5	57,4	166	1,49	1,47	1,60	17,0
98	TAHUAMANU	74,9	73,8	76,9	108	1,79	1,77	1,83	39,1
134	TAMBOPATA	67,4	60,4	81,1	118	1,75	1,64	1,92	34,0
142	TARATA	64,5	58,2	88,4	148	1,59	1,49	1,85	33,8
161	TUMBES	55,6	52,0	89,0	132	1,68	1,59	2,13	26,5
92	UTCUBAMBA	76,7	54,2	85,5	16	2,17	1,58	2,32	61,4
136	YUNGUYO	66,4	53,4	71,0	165	1,49	1,40	1,51	48,7
158	ZARUMILLA	58,6	57,2	66,8	99	1,81	1,78	2,00	31,0
PROVINCIAS LIMITROFES		70,0	54,8	85,9		1,81	1,68	2,08	55,3
PERU		54,7	41,0	86,1		1,75	1,51	2,02	48,3

Fuente: INEI, Compendio Estadístico 1996-97, 1997 y PERU: Población Total por Area Urbana y Rural, según Departamentos, Provincias y Distritos, 1995. MINIED, I CENSO NACIONAL DE TALLA EN ESCOLARES, 1993.

Elaboración L.R.L.

misma situación en el centro. Antaño descuidó las provincias y no generó bienestar en ellas, en la actualidad tampoco lo produce para las mayorías urbanas. La solución al problema tiene que

ver con el "orden" político y económico que tendrá que ser reemplazado por uno nuevo que privilegie al ser humano y no el oro.

Al incorporar el indicador desnutrición crónica, que está referido a los niños de 6 a 9 años 11 meses que estaban cursando el primer año de primaria en 1993⁶, observamos que el porcentaje de niños desnutridos crónicos en las provincias limítrofes es mayor que el ya alto porcentaje a nivel nacional, donde casi uno de cada dos niños era desnutrido. Si consideramos que la condición del niño desnutrido está íntimamente ligada a la de la familia, ésta también compartirá las mismas limitaciones.

La inasistencia a la escuela, de niños entre los 6 y 11 años de edad, bordea el 20% en las provincias fronterizas, lo que también es preocupante.

Los dos últimos aspectos tienen que ver con la calidad de vida de los niños peruanos que viven en pueblos fronterizos, en un contexto de difundida pobreza y hasta miseria, con desnutrición crónica, bajo nivel educativo y atraso escolar, todo ello configura una situación adversa, difícil de remontar sin el concurso del Estado.

3. *CONCLUSIONES:*

1. El análisis de la pobreza que se ha realizado ha sido desde la vertiente de las NBI, con lo cual la real dimensión de la pobreza no sólo aparece sesgada sino también minimizada. Hemos procedido de esta manera porque la información sobre pobreza a nivel de provincias responde a esta con-

cepción. Sin embargo, el método de la Línea de Pobreza (LP) tampoco logra un registro acertado de los pobres extremos y no extremos, porque las líneas que definen a éstos consideran el ingreso familiar que permite cubrir únicamente los bienes económicos que conforman la canasta alimentaria, en el caso de los pobres extremos, o la canasta básica de los pobres no extremos. Cubrir adecuadamente las necesidades básicas de los pobres requiere de un estudio que vaya más allá de comparar bienes económicos con precios. No se trata sólo del acceso a los bienes, entre éstos y el consumo efectivo que realizan los seres humanos hay una brecha que tiene que ser estudiada concretamente, donde las peculiaridades personales y culturales tienen gran importancia. El método integrado, extiende el territorio de la población pobre porque utiliza los dos métodos antes mencionados, es decir atiende el aspecto de las carencias básicas pero no incorpora lo concerniente al cultivo y desarrollo de las potencialidades. De lo anterior se desprende que, por lo menos, hay dos temas que están abiertos a la exploración y deben ser investigados.

2. La pobreza no sólo está presente en las provincias fronterizas, también lo está y muy nítidamente en las demás. En consecuencia, sería ilusión pura pensar que el problema de la pobreza pueda ser resuelto únicamente para las poblaciones limítrofes. De ma-

nera integral es que debe ser enfrentado este problema.

3. La escasez de recursos para satisfacer las carencias materiales y espirituales, así como las presentes y potenciales de los seres humanos de menores recursos impone el examen y la redistribución de la res pública. Ello implica, definir los roles de instituciones importantes de la patria a la luz de doctrinas modernas, que desplacen a otras, que al primar conducen a decisiones inadecuadas, que distraen gran cantidad de recursos que deben ser orientados a combatir la pobreza para pugnar por el desarrollo humano.

4. La Política Social no debe ser concebida como, y reducida a, emergencia social. Debe ser parte del conjunto de políticas públicas que coordinada y articuladamente deben actuar en el mismo sentido para lograr el gran objetivo del desarrollo humano.

5. La participación ciudadana a través de las instituciones, que debe cancelar la práctica de la "democracia directa", y la descentralización administrativa y ejecutiva debe ser alentada para que la inteligencia del colectivo pueda conducir el destino de los pueblos. *Superman*, solito, por muy super que sea no puede llevarlos al desarrollo.

6. 86 de cada 100 campesinos son pobres y 4 de cada 10 ciudadanos

también lo son por NBI a nivel nacional, si incorporamos otros criterios para la medición de la pobreza los indicadores crecerán significativamente. Para superar esta situación se necesita crear empleo remunerado y fomentar la actividad económica de los pequeños y medianos productores, integrando el aparato productivo y abandonar esa exclusiva mirada en lontananza allende de las fronteras.

NOTAS

¹ *El Perú limita con Ecuador a lo largo de 1529 Kms.; con Colombia, 1506 Kms.; con Brasil, 2822 Kms.; con Bolivia, 1047 Kms. y con Chile 169 Kms. Los recientes deseos gubernamentales de atender en el futuro la zona fronteriza con el Ecuador, centraría los esfuerzos en algo más de la quinta parte del cordón limítrofe, dejando el resto tan desatendido como lo está en la actualidad.*

² *Mc Evoy, Carmen. La Utopía Republicana, pág. 24. PUCP. Lima. 1997.*

³ *De Rivero, Osvaldo. El Mito del Desarrollo, pág. 219. Mosca Azul Editores. Lima. 1998.*

⁴ *Cardoso, Fernando H. "Sobre la Caracterización de los Regímenes Democráticos en América Latina". En "El Nuevo Autoritarismo en América Latina". Compilador David Collier, FCE, México, 1985.*

⁵ *Las NBI consideradas son: Viviendas Inadecuadas; hacinamiento; sin desagüe; inasistencia a la escuela de niños de 6 a 11 años y alta dependencia económica.*

⁶ *El I Censo Nacional de Talla en Escolares se realizó en 1993. No se ha vuelto a realizar otro. Además, la información posterior sobre desnutrición infantil no es comparable por provenir de encuestas que no presentan la información a nivel de provincia.*