

## Situación de la pobreza en Cajamarca: un análisis más allá del aspecto monetario.

José Luis Medina Bueno<sup>1</sup>  
[josemedina@unc.edu.pe](mailto:josemedina@unc.edu.pe)

### 1. A manera de introducción: la necesidad de una mirada diferente a la pobreza

A pesar de un idolatrado incremento de la economía experimentado en el país durante los últimos 15 años, que serviría para aumentar la prosperidad y reducir la vulnerabilidad y exclusión, muchos sectores de la población siguen padeciendo serias desigualdades y situaciones de pobreza que han apolillando sus posibilidades de desarrollo con pocas opciones de mejora.

El discurso ha sido grande y diverso en torno a la pobreza; ha sido exhibida y predicada por los diferentes niveles de gobierno y actores de la sociedad; e incluso ha sido manipulada con análisis metecos, provocando disensos en su intervención; sin embargo, aún no hemos sido capaces de comprender las reales dimensiones de esta, del por qué su persistencia. Y lo más preocupante, que no hemos sabido actuar con alcances reales para atropellar mortalmente a la exclusión, vulnerabilidad y desigualdad.

Varias regiones del país son mostradas bajo condiciones precarias. El último informe del INEI (2017), sobre la pobreza monetaria, ha dado cabida como para decir que algo de esto es verdad: uno de cada cinco peruanos sigue siendo pobre. Incluso, algunas de las regiones, como el caso de Cajamarca, se dan a conocer en contextos paradójicos que preocupan más: ricos en recursos naturales pero pobres en condiciones de vivencia, y donde dos de cada cuatro son pobres monetariamente.

1 \* Economista, docente-investigador (<http://joseluismedina-bueno.blogspot.pe/>).

El presente documento forma parte de un Informe completo de la Pobreza en Cajamarca, desarrollado por el mismo autor.

Más allá de ver la cantidad de pobres, de quién está en mejor o peor situación, implica dejar de ver la fotografía de la pobreza en la actualidad y pasar a dar mucha importancia a las dinámicas de las condiciones de la población en el marco de las condiciones precarias, esto es, su implicancia, alcance, duración y frecuencia. En otros términos, es clave analizar cuántos de los pobres actuales vienen estando en las mismas condiciones por muchos años, es decir, aquellos que son pobres crónicos: que ha habido un completo olvido o exclusión en estos, o las acciones dirigidas no han vertido ningún efecto. Reflexionemos sobre ellos: quiénes son, dónde están, cuál es su situación y cómo llegar.

En esta misma línea, se desconoce las personas que han salido de la pobreza, así como cuántos de ellos están en una situación vulnerable, cuántos han logrado calar a una clase media, y cuántos vuelven a caer al lodo socioeconómico (nuevos pobres). Creer que toda persona que sale de la pobreza pasa a engrosar las filas de la clase media es un desatino torpe e irresponsable. Tal como vienen dándose las condiciones en nuestro país, y región, las personas en situación vulnerable corren un riesgo muy alto de volver a caer en la pobreza y no al contrario.

¿Estamos viendo de esta forma el análisis de la pobreza? ¿Qué implica realmente estar en estas condiciones? ¿Por qué el caso de Cajamarca es tomado como un “emblema” al discutir la pobreza? ¿Cuán cierto hay que casi nada se ha avanzado en esto? Al menos, en estas dos últimas interrogantes el presente escrito tratará de esbozar interpretaciones más realistas y consistentes.

## 2. La pobreza, ¿por qué su existencia y persistencia?

Muchos análisis empíricos de la pobreza se dedican a definir, medir o localizar quién es recientemente pobre o más pobre. Se olvidan de las dinámicas y análisis retroactivos y prospectivos de lo que implica ser pobre. No se trata de conocer quién gastó sobre cierto nivel en su consumo y quién no para considerar si es pobre o no. Este no es el problema. La preocupación debe estar orientada en un principio a comprender lo que caracteriza e impulsa la pobreza, que no es otra cosa en comprender tanto la dimensión de bienestar como la dimensión temporal; por tanto, esto lo hace a la pobreza compleja y multidimensional por naturaleza (ver estudios, por ejemplo, de Vakis et al., 2016; Feres y Mancero, 2001; PNUD, 1997).

En uno de los recientes estudios del Banco Mundial (Vakis et al., 2016) se presenta un marco teórico y analítico adecuado y más acertado, como para ámbitos del Perú, de las características y dimensiones de la pobreza, plasmados en un inicio por las interesantes investigaciones de Cord y López-Calva (2012) y Carter y Barrett (2006). El marco supone una estrecha interacción entre dos características: un conjunto de insumos, basado en la literatura sobre las trampas de pobreza, y un proceso de movilidad ascendente, que se sustenta en el enfoque de capacidades de Amartya Sen (1999) ¿Qué implica esto? Me explico:

Por un lado. La pobreza existe y persiste debido a restricciones en la disposición y uso de insumos, expresados en tres aspectos: dotaciones, contexto habilitador y estado mental. Hay pobreza debido a la existencia de restricciones que frenan la optimización de la acumulación y el uso de las dotaciones existentes, como las habilidades (intangibles) y los activos físicos (tangibles). Pero también, el contexto habilitador, como insumo necesario, explica esta situación; es decir, que las dotaciones sean bajas en sí no necesariamente te explica toda la razón de la persistencia y estado de la pobreza, sino que son también explicados por factores que afectan los retornos de dichas dotaciones de manera diferenciada (mercados, servicios, riesgos e instituciones). En otros términos, las familias que poseen dotaciones similares pero viven en contextos diferentes pueden enfrentar trayectorias distintas en la vida.

Así mismo, el estado mental (aspiraciones y bienestar psicológico) también constituye un importante factor impulsor de la existencia de la pobreza. Si bien las formas en que este factor puede afectar las trayectorias de vida de las personas es un área de investigación emergente, no implica que no sea fundamental prestarle atención especial; al contrario. El

Banco Mundial (2014) hace poco expuso en una de sus publicaciones la gran relevancia de considerar en el tratamiento y análisis el estado mental en esta línea, porque esto explica gran parte de la persistencia de pobreza, y que hasta hoy no se ha tratado, y menos en nuestro país, con el real alcance al momento del planteamiento e implicaciones en la política social. Quizá de aquí los lentos resultados en ciertas zonas en salir de la pobreza.

Pues se determina que la situación de pobreza ejerce presiones adicionales sobre las personas, influyendo en su estado mental y en su proceso de toma de decisiones de manera más pronunciada que en el caso de aquellas que gozan de una situación más próspera. Banerjee y Mullainathan (2010) en uno de estudios confirman que los recursos mentales restringidos influirán en el proceso de toma de decisiones en una amplia variedad de sentidos, por ejemplo, haciéndolas enfocarse en problemas de hoy antes que de mañana (de largo plazo), o a dedicar gran parte de sus recursos mentales a resolver problemas de supervivencia y menos en la educación de sus hijos, lo que puede perpetuar la pobreza a través de las generaciones.

En este mismo aspecto, parafraseando a Locke y Latham (2002), en una situación de pobreza, las aspiraciones, o la presencia de metas a futuro y la voluntad de alcanzarlas, juega en contra; es decir, son restringidas. Amartya Sen (1999) va más allá y de manera más contundente en esto, al señalar que una capacidad de aspiración débil puede reducir la capacidad de acción para alcanzar los resultados deseados, ya que está asociado a un horizonte limitado (por ejemplo, traducirse en bajos niveles de ahorro, la no realización de buenas inversiones o la observación de conductas negativas). O tal como afirma Duflo (2012): “la desesperanza destruye tanto la voluntad como la capacidad de las personas para invertir en su futuro y en sí mismas”. Dicho de otro modo, la pobreza genera pobreza.

Por otro lado, los insumos descritos líneas atrás revisten importancia en la medida que influyen en el proceso de movilidad ascendente. Es decir, la tenencia de insumos tiene que conllevar a *intervenir en la toma de decisiones* en participar en oportunidades de desarrollo y así salir de la pobreza. En este proceso nuevamente las aspiraciones juegan un papel clave: una persona con bajas aspiraciones podría percibir, por ejemplo, que cualquiera que sea el esfuerzo que invierta este está destinado a fracasar, ya que puede sentirse que la oportunidad en cuestión se encuentra por encima de sus capacidades.

Solo cuando se haya considerado la oportunidad surge la necesidad de transformar las decisiones en acciones. Pero pasar de decidir a actuar también se ve afectada por las dotaciones, el contexto habilitador y

el estado mental, que permite evaluar los pros y contras y al final desear si actúa o no. Pero la parte final a donde conduce este proceso es la conversión (lograr salir de la pobreza). En general, la productividad de la inversión dependerá de la capacidad y el esfuerzo individuales de la persona (habilidades y activos), así como de contexto habilitador y estado mental. Aunque en este último aspecto, Macours y Vakis (2014), confirman que las normas sociales y efectos del contexto positivos pueden mejorar la motivación y el esfuerzo, lo que aumentará a su vez las probabilidades de éxito.

Cabe indicar que este marco explica la raíz del por qué existen trampas o estados de exclusión o pobreza, analizados estos en torno a una baja productividad, alta informalidad, y de la pobreza en sí (ver, por ejemplo, a José Medina, 2014; Machado, 2014).

Por lo tanto, el marco analizado es un tanto claro de las implicancias de la pobreza, al determinarse fehacientemente que los bajos niveles de dotaciones, un entorno desfavorable, o un estado mental frágil, pueden afectar de muchas maneras las distintas etapas del proceso, dando lugar a un estado de pobreza persistente y existente, inducido por diferentes canales.

¿Estamos observando la pobreza bajo estas dimensiones? ¿Cuánto estamos haciendo y de qué manera generamos las condiciones de dotación, contexto habilitador y estado mental?

### 3. Miopía en la medición de la pobreza: hacia una reflexión

La forma convencional de medir el nivel pobreza a nivel internacional se ha basado en el estudio del extremo inferior de la distribución personal del gasto, justificándose este análisis en el hecho de que las personas con un gasto inferior a un umbral determinado no pueden adquirir bienes y servicios para alcanzar un nivel de bienestar deseable (Prieto et al. 2016). En otras palabras, se refiere al método de línea de pobreza o método indirecto, conocido también como pobreza monetaria, que se aplica solamente a los hogares con gasto conocido.

En el caso peruano, una persona es pobre bajo este método si consume menos de 328 nuevos soles promedio al mes en una canasta familiar alimentaria y no alimentaria; o pobre extremo si consume menos de 176 soles que no cubre una canasta alimentaria mínima. Cabe indicar que una canasta mínima de consumo está compuesta por 110 productos alimenticios, y por productos no alimentarios referentes a acceso a vestido, alquiler de vivienda, salud, transporte, educación, esparcimiento, entre otros.

Sin embargo, la discusión no está centrada en los resultados que deja este cálculo de pobreza, sino en la arbitrariedad y miopía que muestra esta. En principio, dicha forma indirecta de medir la pobreza no permite calcular la canasta real a la que acceden los hogares sino solo el gasto que se necesitaría para acceder a esa canasta mínima; y podría ocurrir que alguien viviendo en una zona muy alejada no logre acceder a la canasta básica aun si su gasto pareciera indicarlo. O al contrario, obtenga más acceso a una canasta más enriquecedora aun si su gasto no sea reflejado, lo que le haría pobre sin serlo en términos reales. Segundo, el gasto no necesariamente puede justificar que es cubierto con sus propios ingresos: puede haber gastado más que una canasta mínima requerida pero a costas de apalancamiento o deuda que apiña vulnerabilidad, que lo hace así más pobre. Y tercero, los gastos o ingresos de los “no pobres”, según esta metodología, no asegura acceder realmente a los alimentos y servicios requeridos para un adecuado desarrollo.

A pesar de que la pobreza se corresponde con manifestaciones sociales muy dispares, que alude y remite a procesos y factores de carácter estructural, tal como lo hemos descrito en párrafos atrás, pues ciertamente de alguna forma esto confluye en la carencia de ingresos. De aquí que la pobreza monetaria sea el principal indicador mundialmente reconocido y utilizado, especialmente porque no es tan sencillo hacer la medición directa de la pobreza, calculando el real acceso a esa canasta básica. Pero aun así los intentos para mejorar estas mediciones se han puesto de manifiesto de forma más clara y de mucha pertinencia, al llevar este fenómeno de la pobreza como un fenómeno multidimensional desde un enfoque mucho más completo, que incorpora otros factores, además del meramente monetario.

En este marco, dos son los métodos más directos que han sobresalido: la metodología de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), inicialmente introducida por la CEPAL (Feres y Mancero, 2001), y el método del índice de pobreza multidimensional, desarrollado por Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI).

Una primera diferencia de las NBI y el método de líneas de pobreza, radica en que el método directo relaciona el bienestar con el consumo efectivamente realizado, mientras que el método indirecto lo relaciona con la posibilidad de realizar el consumo. El indicador de NBI señala la carencia o insuficiencia por parte de un hogar de una de las siguientes cinco necesidades básicas: vivienda con materiales adecuados, acceso a servicios públicos de acueducto y alcantarillado, nivel bajo de hacinamiento (menos de tres personas por cuarto), bajo grado de dependencia (menos de tres personas a cargo de cada trabajador del hogar,

con educación) y niños entre los 7 y los 11 años con asistencia escolar idónea. Según este indicador, si el hogar tiene una necesidad insatisfecha se considera que está en condiciones de pobreza, y si tiene más de una, se considera en miseria (Martínez, 2015).

Esta metodología definitivamente es objetiva al medir la situación de una persona en términos de bienestar. Pues a pesar de que esta tenga algunas limitaciones –por ejemplo, que tres de las cinco necesidades dependen de características físicas que pueden estar afectadas por el grado de urbanización más que por las particularidades de los niveles de vida, o que solo permite calcular el porcentaje de personas con una o más necesidades insatisfechas, y no da la posibilidad de tener en cuenta qué tan pobres son los pobres, ni cuál es el grado de desigualdad entre ellos, aspectos importantes en materia de política social– recoge y muestra las condiciones de forma más completa de las personas.

De otro lado, el enfoque de pobreza multidimensional (véase a OPHI, 2011) se ha convertido en el más prometedor y atractivo al analizar y determinar dimensiones más amplias y completas en términos de privaciones reales. El cálculo de este enfoque se fundamenta en tres dimensiones, compuestos estos, a su vez, por nueve indicadores: Educación (escolaridad familiar y matrícula infantil), Salud (asistencia a centro de salud y déficit calórico) y Condiciones de la vivienda (electricidad, agua, desagüe, piso de vivienda y combustible de cocina).

La pobreza multidimensional significa que cuando se abordan las privaciones y éstas adquieren dimensiones, que a su vez se vinculan a través de un indicador, se provee de la información suficiente, de modo que se adquiera la orientación correcta para actuar. En otras palabras, como lo dice en su investigación Vásquez (2014), mirar las diversas dimensiones de la pobreza brinda un soporte al gestor público de manera más sistémica, concreta y precisa sobre qué hacer, lo que no te brinda las cifras per se de pobreza monetaria.

¿Por qué, entonces, el INEI no se apresura y da importancia a publicitar más abiertamente resultados empíricos bajo estas dos últimas metodologías? ¿Cuál es el interés de calcular solo la pobreza monetaria, conociendo las limitaciones que se tiene al momento de orientar acciones públicas para su mejora? La reciente ley aprobada por el Congreso de calcular la pobreza multidimensional es un primer avance. Esperemos concretar lo más pronto esta nueva metodología.

#### 4. Pobreza monetaria: un llanto desentonado y poco real

Al año 2016, según el INEI (2017) el 20.7% de la población del país (que en cifras absolutas equivale a 6 millones 518 mil personas) se encontraba en situación de pobreza monetaria; es decir, tenían un nivel de gasto inferior al costo de la canasta básica de consumo compuesto por alimentos y no alimentos. Este nivel es menor en 1.1% al compararse al año 2015. Dicha cifra de pobreza nacional esconde profundas diferencias al interior del país: la pobreza en zonas rurales (43.8%) difiere fuertemente de la zona urbana (13.9%), así como entre sierra (31.7%), selva (27.4%) y costa (12.8%).

A nivel de departamentos, a Cajamarca y Huancavelica se les atribuye con la incidencia de pobreza más alta, que fluctúan entre 43,8% y 50,9%; ambos ubicados en la sierra y con el más alto grado de ruralidad (67.3% y 68.3%, respectivamente). Un segundo grupo de departamentos con tasas de pobreza que se ubican entre 32,4% y 36,1% son: Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Loreto, Pasco, Piura y Puno; casi todos estos ubicados también la zona sierra, con niveles de ruralidad importantes.

La revelación cotidiana de esto es que la pobreza monetaria descansa y convive en la zona rural de las regiones de sierra. Aquí un detalle: si la pobreza monetaria se aplica solamente a los hogares con gasto conocido, ¿qué tan conocido es el nivel de gasto en la zona rural? ¿A qué nivel se cuantifica el hecho de tomar leche fresca todos los días con un consistente desayuno y almuerzo de hierro, como es el caso de ciertas zonas de Cajamarca, pero que se reportan como zonas más pobres?

Por otro lado, hay que dejar en claro que el nivel de pobreza monetaria de Cajamarca ha resultado de 1,727 hogares entrevistados, y por lo tanto su estimación está sujeta a un error muestral, con lo cual los datos de al menos los últimos tres años son estadísticamente indistinguibles ¿Cómo saber verdaderamente la evolución de disminución de la pobreza bajo estas estimaciones subjetivas?

Bajo esto, se suma lo siguiente: en términos de hogares entrevistados en todos los ámbitos geográficos se incrementaron gradualmente; sin embargo, solo en la zona rural disminuyó 2.3 puntos porcentuales en comparación al año 2015. Así mismo, los rechazos y ausencias de entrevistados se incrementaron solo para el rural, en los demás el efecto ha sido contrario. Adicional, los problemas marco en resultados de entrevista en la zona rural ha sido de 18.1%, mientras que en la zona urbana ha sido mucho menor (13.6%),

al igual que en el nacional (14.8%). ¿Qué significa todos estos datos?: que la confiabilidad, robustez y consistencia de los resultados de pobreza en el ámbito rural ha estado más perturbada y más sesgada que en los demás ámbitos, lo cual conduce a obtener resultados sobrevalorados o subvaluados. Y Cajamarca puede ser el más perjudicado en esto, pues es sierra y rural.

Por supuesto, con los datos exhibidos no se está justificando que debería haber un mayor o menor nivel de pobreza para Cajamarca, sino solo destapar las falencias fehacientes y restricciones serias de seguir mirando a la pobreza monetaria como la “orientadora más honorable” para conocer el bienestar de la población.

### 5. La pobreza desde las necesidades básicas: ¿una mirada vendada al propósito?

El indicador compuesto de necesidades básicas insatisfechas (NBI) es uno de los más utilizados en América Latina, propuesto durante la década de los ochenta por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL.

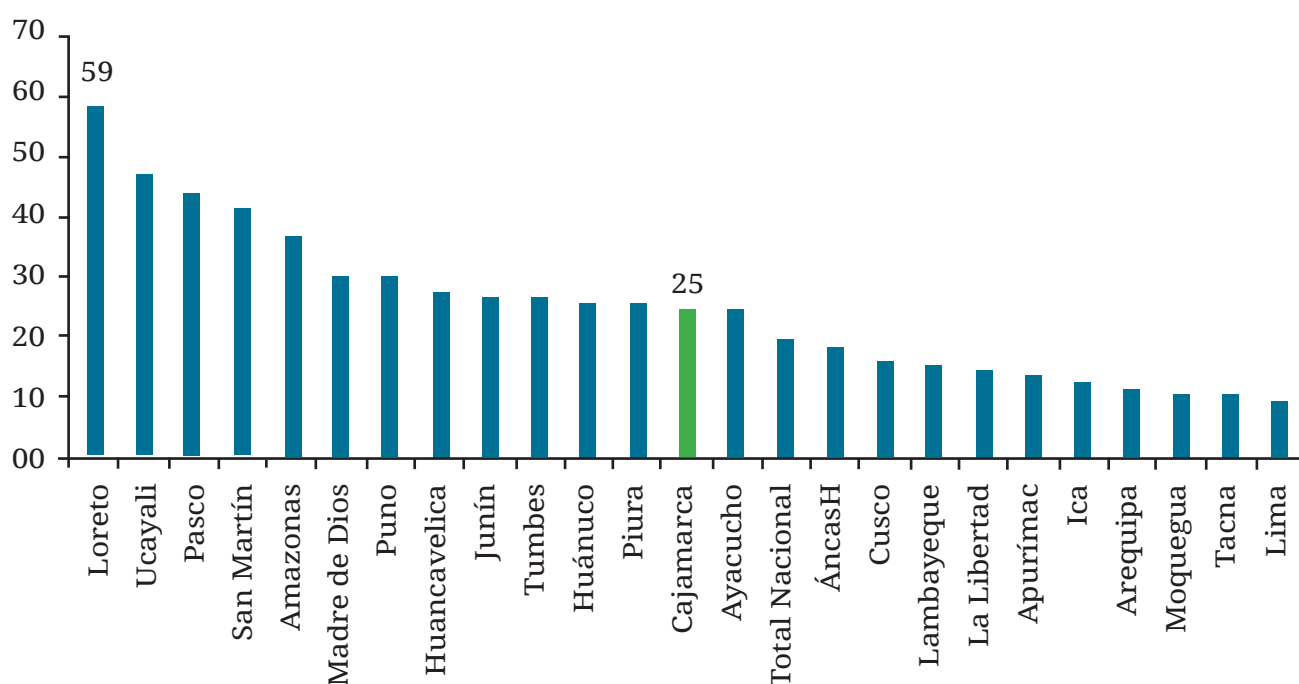
Este método de NBI con el solo hecho de medir diferentes dimensiones de calidad de vida se convierte

de por sí en sobresaliente; además, que se ha verificado que en procesos de selección de comunidades o poblaciones objetivo para el desarrollo de proyectos de carácter social, NBI es el principal criterio (Galarza et al. 2011). Por supuesto, sin olvidar que caracteriza la pobreza aportando información sobre el desarrollo de las “capacidades” humanas, esto no reflejadas bajo el método del ingreso (pobreza monetaria).

¿Qué resultados nos convida para Cajamarca este enfoque de pobreza ante un escenario de ciegos monetaristas? Al parecer, se presencia un contundente cambio real de tronos al mirar entre departamentos del país: Cajamarca alberga una población en condición de pobreza del 25%. Un resultado muy distante al calculado de la pobreza monetaria. Pero esto no es todo. El departamento de Loreto, bajo este método de cálculo, tiene un nivel de pobreza superior al 50%; los departamentos de Ucayali, Pasco y San Martín, albergan pobreza entre 40 y 50%; Amazonas, Madre de Dios y Puno, los siguen con un nivel de pobreza entre 30 y 40%.

Los resultados mostrados, entonces, nos dan otra interpretación. Quizá no seamos menos pobres pero sí más ciegos estadísticamente. Y las implicancias en esto pueden ser serias al momento de orientar acciones públicas y privadas.

Gráfico 10. Condición de pobreza: Población con al menos una necesidad básica insatisfecha, 2015 (Porcentaje respecto del total de población)

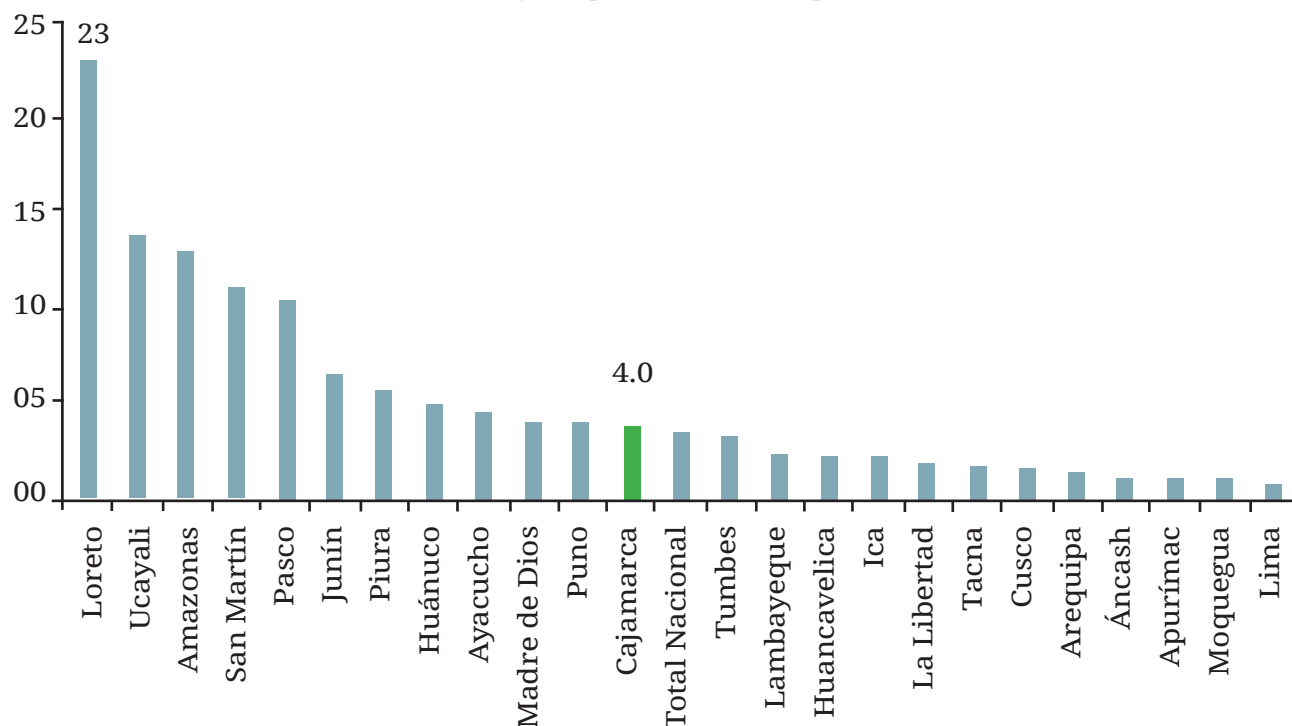


FUENTE: Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones -Instituto Nacional de Estadística e Informática. Elaboración: propia

Así mismo, la pobreza bajo las NBI permite alumbrar cifras de condiciones muy precarias de la población, denominada *condición de miseria*. En el enfoque de pobreza monetaria a tal situación se le cataloga como *pobreza extrema*. Ante esto, los resultados dan lectura favorable para algunos (Caso Cajamarca, por ejemplo) y de decepción para otros

Es decir, por ejemplo, los departamentos de Loreto, Ucayali, Amazonas, San Martín y Junín mantienen un elevado nivel de su población en condición de miseria. Al contrario de esto, Cajamarca, Huancavelica, Apurímac, entre otros, tienen un nivel relativamente bajo de población en esta condición.

**Gráfico 11. Condición de miseria: Población con dos o más necesidades básicas insatisfechas, 2015**  
(Porcentaje respecto del total de población)



FUENTE: Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones -Instituto Nacional de Estadística e Informática.  
Elaboración: propia.

En otros términos, los niveles y ubicaciones de los departamentos según pobreza extrema (pobreza monetaria) sufren remezones fuertes si los reflejamos en condición de miseria (pobreza NBI), tal como se denota en el cuadro líneas más abajo. En este contexto, la región de Cajamarca muestra una situación relativamente “mejor”, así como las regiones de Huancavelica, Huánuco, Ayacucho y Puno.

Y aquí un detalle para su análisis: estas regiones que mejoran su posición son de dominio sierra y de alta ruralidad. ¿Por qué estas regiones son las que presentan elevados niveles de pobreza extrema en términos monetarios pero bajos niveles de condiciones de miseria (o pobreza extrema) en términos de NBI? Con los antecedentes descritos uno ya debería tener la respuesta.

**Tabla 03: Pobreza extrema vs Condición de miseria, según departamentos.**

Rango (%)	Pobreza Extrema (en Pobreza monetaria)	Condición de Miseria (o Pobreza extrema en NBI)
15.1 a más	Cajamarca.	Loreto.
5.8 - 15	Amazonas, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Pasco y Puno.	Ucayali, Amazonas, San Martín y Pasco, Junín y Piura.
3.9 - 5.7	Áncash, Apurímac, La Libertad, Piura y San Martín.	Huánuco, Ayacucho, Madre de Dios, Puno, Cajamarca.
1.1 - 3.8	Cusco, Junín, Lambayeque, Ucayali, Arequipa, Ica, Madre de Dios, Moquegua, Tacna, Lima y Tumbes.	Tumbes, Lambayeque, Huancavelica, Ica, La Libertad, Tacna, Cusco, Arequipa, Áncash, Apurímac, Moquegua y Lima.

Fuente: Documento Evolución de la Pobreza Monetaria 2007-2016, y datos del Sistema de Información Regional-INEI.  
Elaboración: propia

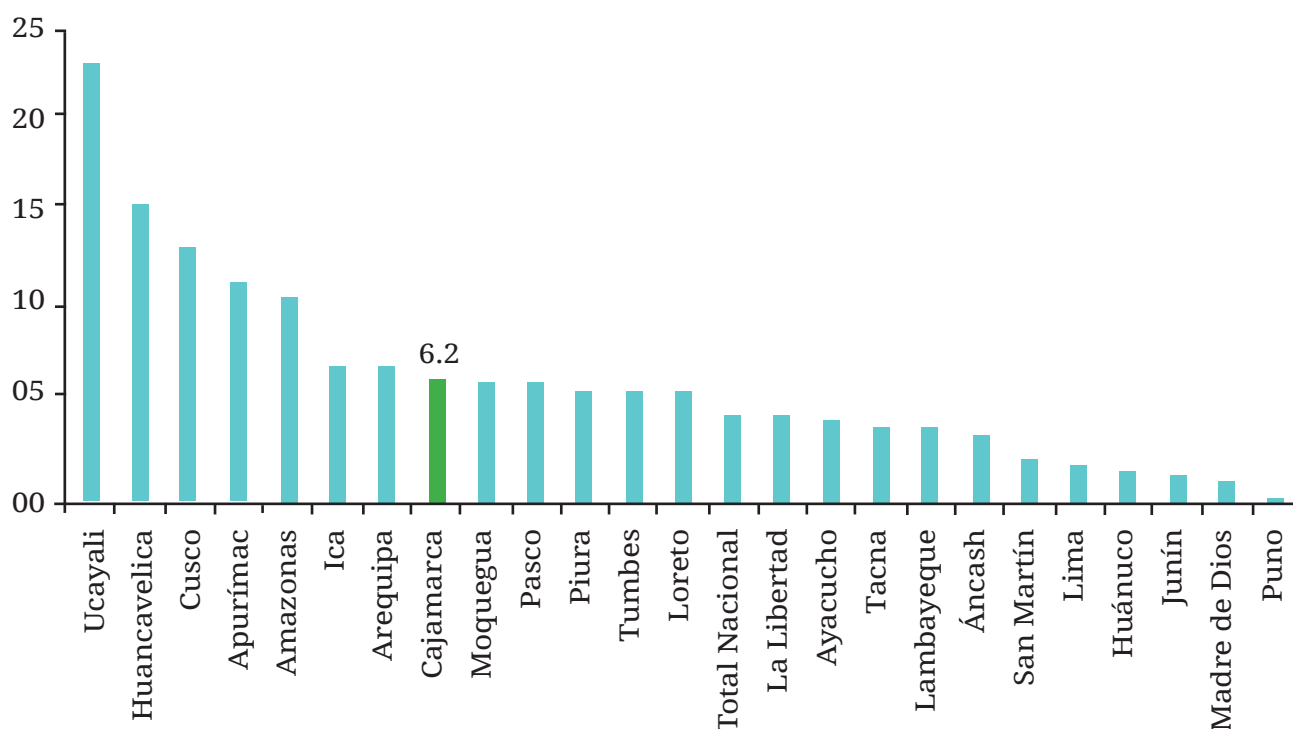
Nota: Los rangos de pobreza extrema corresponde al año 2016; y las condiciones de miseria corresponde al 2015.

Los rangos han sido construidos y ajustados para ambas medidas, sin alteración de sus ubicaciones.

Así mismo, en términos de atención y alcance entre la pobreza monetaria y pobreza NBI, es que la población pobre monetariamente mejora disponiendo más gasto o ingresos para su consumo, independientemente si accede o no a cubrir sus necesidades básicas. Además que ver los esfuerzos del Estado se torna más complejo e indirecta. A diferencia de la pobreza NBI, que se trata de condiciones de vida o necesidades básicas (estilo de vida, vivienda, situación económica y satisfacción en la escuela y en el empleo), los esfuerzos del Estado son visibles más objetivamente y directos, tal como ya se había señalado líneas más arriba.

De aquí que importe mucho mostrar la evolución de la caída de la pobreza NBI según departamentos en los últimos cinco años (ver gráfico 03), y determinar dónde se viene avanzando a paso más ligero y seguro. Dichas cifras cantan a un compás más alegre para 8 primeros departamentos del país, dentro de los cuales se encuentra Cajamarca. Es decir, durante los últimos cinco años, utilizando como año base al año 2010, los departamentos de Ucayali, Huancavelica, Cusco, Apurímac y Amazonas son los que han liderado caídas importantes de la pobreza NBI, seguido muy de cerca por Cajamarca, con una caída de más de 6 puntos porcentuales, un nivel superior a la de muchos departamentos del país.

**Gráfico 12. Disminución del nivel de condición de pobreza, periodo 2010-2015 (Año base =2010) (Porcentaje)**



FUENTE: Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones -Instituto Nacional de Estadística e Informática.  
Elaboración: propia

Por tal, el panorama mostrado deletrea otros esbozos de pobreza y exclusión. Dibuja y recrea una realidad más objetiva pero que ha estado en silencio a la vez. Esto implica que tenemos que ver la pobreza de otra manera; ver bajo otra óptica; no bajo el ojo perezoso sino bajo el ojo deseoso de la verdad.

De todos modos, sea cual sea el cuadrante de análisis de la pobreza, Cajamarca necesita atención especial. Si bien hay mejoras necesarias, son muy insuficientes para sacar del lastre socioeconómico a la región. Direccionar recursos públicos y privados en esta línea es clave. ¿Qué papel, diríamos entonces, viene jugando la inversión pública en la mejora de pobreza? ¿Cuánto esfuerzo se hace desde los diferentes frentes públicos?

## 6. Pobreza, exclusión e inversión pública: ¿a dónde caminamos?

Mirar a Cajamarca para muchos es visualizar una villa poseída por todo tipo de pobreza y de exclusión social y económica. Se tiene como primera impresión de un ambiente mortificado y conflictivo, que desmaya las oportunidades y que se aprovecha para el asalto. Este escenario un tanto cabizbajo ha venido apoderándose de muchos sectores y actores, e induciéndoles a lanzar piedras de culpa hacia ciertos actores, o al sector público en particular.

No es más que un reflejo que de verdad estamos mal. La región está enferma; no en cuidados intensivos pero sí con preocupantes ramalazos que demoran en sanar. La pobreza es un hecho de esto: viene siendo la principal patología social y el lastre del desarrollo regional. ¿Cómo es que se viene enfrentando la pobreza? ¿Cuánto se hace desde el sector público?

Si solo tomamos la referencia del nivel de pobreza monetaria del año 2007, Cajamarca tenía un 68.4% de población sumida en esta condición. Hoy, esta acongoja al 49.5% de cajamarquinos. Todo indica que entonces la pobreza ha caído en 19 puntos porcentuales durante los últimos 10 años (2007-2016). Nada mal para un mendigo si solo estuviese sentado en el lodo, pero insuficiente para aquel sentado también al lado del oro.

El aplastamiento loable de la pobreza es fruto indudablemente de muchas acciones. Y la inversión pública definitivamente es la autora principal, porque es su función. Así, por ejemplo, en el mismo periodo indicado (2007-2016), la inversión pública total en el departamento ha sido de 13 mil 143 millones de soles; es decir, una relación de 692 millones de soles por 1 punto porcentual de pobreza (¿es mucho?, ¿poco?, ¿?). Si fuese esta mirada, para que Cajamarca llegue al promedio nacional de hoy –solo al promedio–, necesitaría invertir al menos 20 mil millones de soles. ¡No es poco dinero! ¿Y en cuánto tiempo?

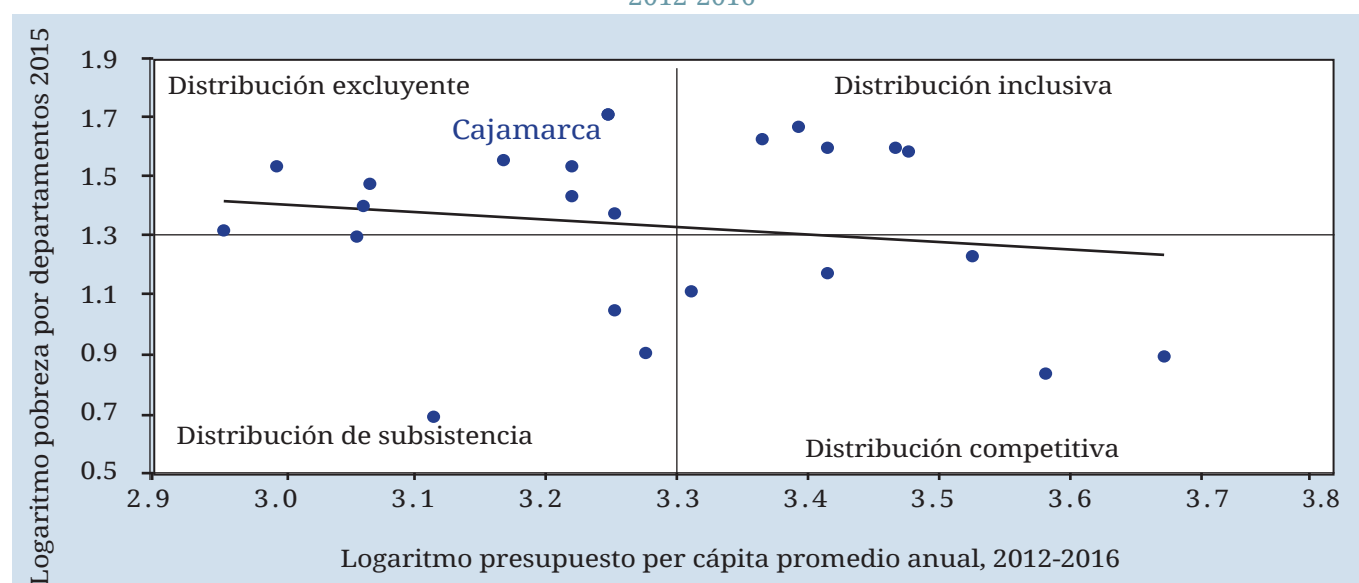
Más allá de cuánto recurso es necesario, es importante saber quién lo dispone, cómo se usa y su efectividad de este. He aquí el problema. Al parecer los esfuerzos no persiguen una eficiente y eficaz cometido. Hay una desorientación del uso y gestión de las inversiones públicas en la región. Veamos algunos elementos clave.

Es socialmente legítimo, eficiente, justo y equitativo en que las poblaciones que albergan indicadores socioeconómicos más desmoralizadores reciban la mayor provisión de bienes y servicios (recursos y atenciones). El Estado de bienestar, dentro de la economía pública, orienta estos criterios para una política y gestión pública de desarrollo y bienestar social en general. Sin embargo, al parecer nuestro sector público muestra incongruencias en la atención a lo dicho. (Aunque lamentable que aún se tome como criterio al indicador de pobreza monetaria, a pesar de lo cuestionable que resulta ser tal indicador, tan como se ha determinado líneas atrás)

Bajo este marco, las estadísticas hablan que los departamentos que tienen un elevado nivel de pobreza monetaria no son los que tienen la mayor cantidad de recursos para inversiones. En los últimos cinco años (2012-2016), los departamentos que cuentan con niveles de pobreza por debajo del 20% de su población son los que más han recibido como presupuesto per cápita. Y varios con los índices más altos de pobreza, tal es el caso de Cajamarca, han recibido los más bajos niveles presupuestales. Es así que, durante dicho periodo, el departamento de Cajamarca ha recibido un presupuesto de solo 7 mil 840 soles por persona, un nivel muy por debajo de la media nacional y lejos del nivel de Moquegua (21 mil 026), Madre de Dios (17 mil 004) y Cusco (14 mil 985).

Por tanto, por lo acotado, hay una distribución excluyente del presupuesto de inversiones, según población y nivel pobreza, al interior del país. La orientación tendría que estar dada más bien hacia una distribución inclusiva y competitiva, que es la que conduce a la mejora de las condiciones de vida de la población.

**Gráfico 13.** Distribución del presupuesto per cápita y nivel de pobreza, según departamentos del país, 2012-2016



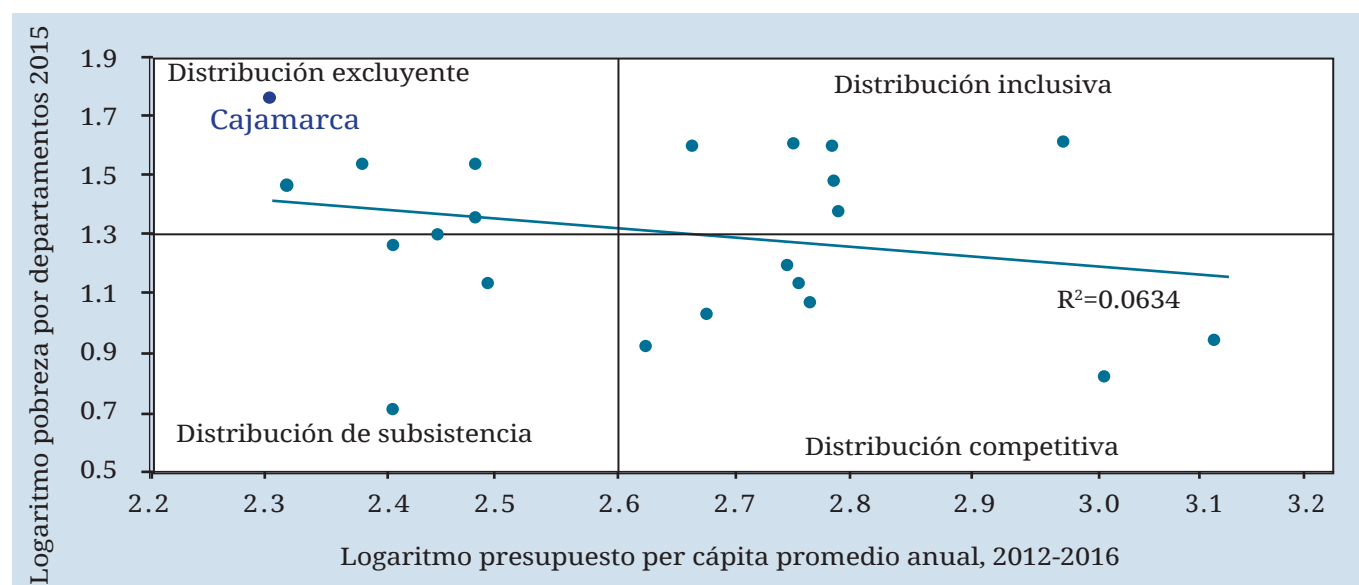
Fuente: En base a datos del portal de transparencia económica y datos INEI. Elaboración: Propia. Nota: La determinación de los cuadrantes de clasificación es creada por el autor.



Cabe indicar que del presupuesto total de inversiones para el departamento de Cajamarca, durante el periodo 2012-2016, el 34% ha sido manejado por el Gobierno Central; el 53% por el Gobierno Local y; solo el 13% por el Gobierno Regional. Aquí es claro entonces, que los Gobiernos Locales juegan un rol protagónico, en conjunto con el Gobierno Central, en orientar los recursos hacia las poblaciones más vulnerables. De hecho, el Regional se suma a la lucha con lo poco que tiene e incidir en las mejoras sociales. Sin embargo, en este nivel hay ciertos aspectos poco coherentes también a nivel nacional.

Es decir, si miramos la distribución de presupuesto de inversiones per cápita a nivel de gobiernos regionales del país, los resultados son desalentadores para Cajamarca. En los últimos cinco años, el Gobierno Regional de Cajamarca (GORECAJ) ha recibido como total de presupuesto de inversiones que asciende a 992 soles por persona; es el que menos ha recibido entre los 24 gobiernos regionales, siendo Cajamarca, a la vez, la más pobre monetariamente del país. Se repite y se agrava, entonces, la situación de distribución a este nivel. Si solo tomamos los datos del año 2016, el GORECAJ ha recibido como presupuesto de inversiones tal sólo 196 soles por persona, cifra paupérrima en comparación con los Gobiernos Regionales de Moquegua (S/. 1264) Madre de Dios (S/. 1012), Pasco (S/. 951), etc.

**Gráfico 14.** Distribución de presupuesto per cápita y nivel de pobreza, según Gobiernos regionales del país, 2012-2016



Fuente: En base a datos del portal de transparencia económica y datos INEI.

Elaboración: Propia.

Nota: La determinación de los cuadrantes de clasificación es creada por el autor.

Otro de los hallazgos preocupantes se presenta al mirar la distribución de los recursos a nivel de gobiernos locales dentro del departamento de Cajamarca. Pues, como ya indicamos, teniendo en cuenta que más de la mitad del presupuesto de inversiones del departamento es manejado por los gobiernos locales, es de suma relevancia observar cómo se prioriza la distribución de los recursos a este nivel. Ante esto, se afirma que hay una clara desorientación en la tenencia de recursos al nivel de comunas distritales: los distritos con los más altos niveles de pobreza obtienen los más bajos niveles presupuestales. En otros términos, hay una distribución excluyente a nivel de gobiernos locales de Cajamarca. ¿Cómo avanzar con el homicidio de la pobreza si hay una ineficiente provisión de municiones, más allá de que uno pueda gatillar o no lo que tiene? Importa

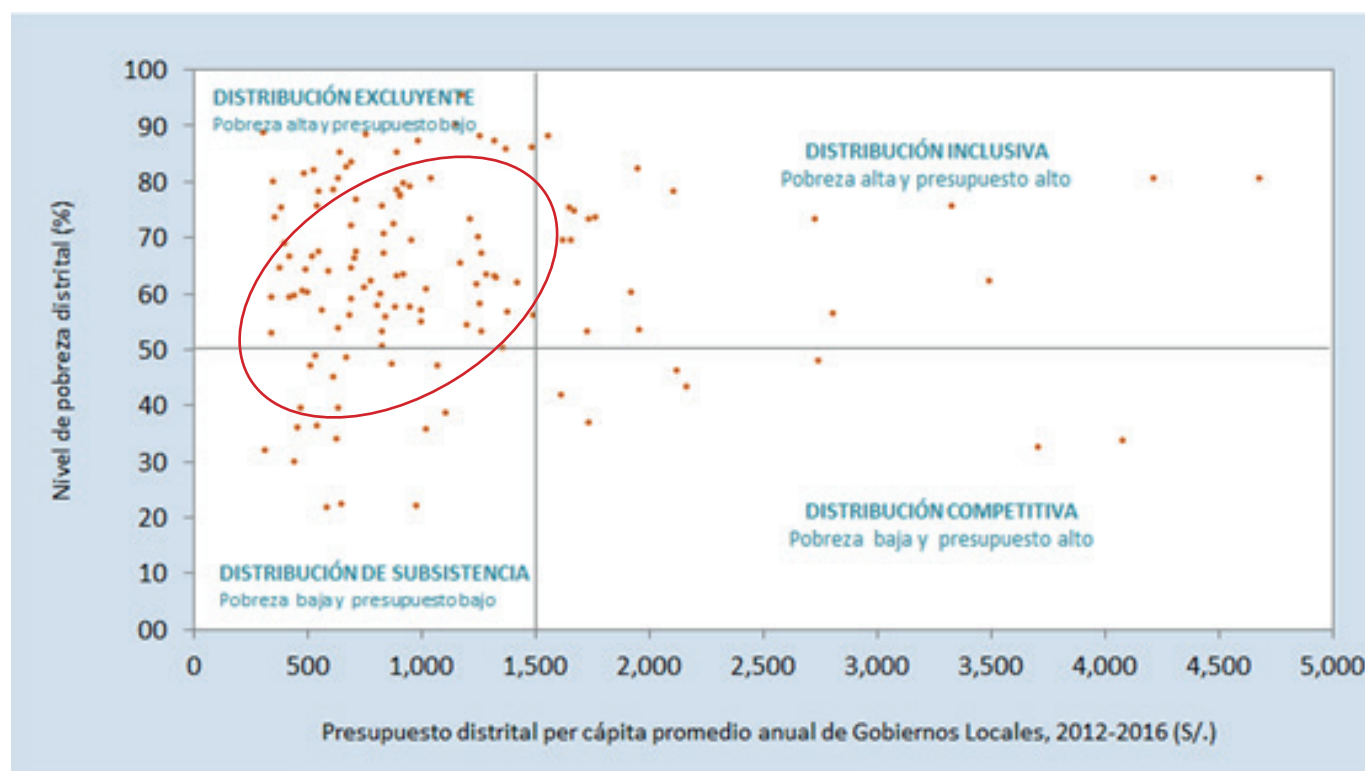
mucho la disposición de recursos, sobre todo cuando se trata de atender acciones que busquen la reducción de la pobreza. La deficiente e inadecuada distribución de los presupuestos de inversiones para gobiernos locales, es también explicada por el papel que juega la distribución del canon minero. Pues este, sin importar de ser distrito pobre o no, se transfiere según lo correspondiente a su ubicación del ámbito de explotación minera; no considera en absoluto el indicador de pobreza, o de socioeconómicos en general. De aquí que haya la necesidad de iniciativas de reforma de la distribución del canon y analizarse la forma de distribución al interior de cada departamento (José Medina, 2013).

Otro de los hallazgos preocupantes se presenta al mirar la distribución de los recursos a nivel de gobiernos locales dentro del departamento de Cajamarca. Pues, como ya indicamos, teniendo en cuenta que más de la mitad del presupuesto de inversiones del departamento es manejado por los gobiernos locales, es de suma relevancia observar cómo se prioriza la distribución de los recursos a este nivel. Ante esto, se afirma que hay una clara desorientación en la tenencia de recursos al nivel de comunas distritales: los distritos con los más altos niveles de pobreza obtienen los más bajos niveles presupuestales. En otros términos, hay una distribución excluyente a nivel de gobiernos locales de Cajamarca.

¿Cómo avanzar con el homicidio de la pobreza si hay una ineficiente provisión de municiones, más allá de que uno pueda gatillar o no lo que tiene? Importa mucho la disposición de recursos, sobre todo cuando se trata de atender acciones que busquen la reducción de la pobreza.

La deficiente e inadecuada distribución de los presupuestos de inversiones para gobiernos locales, es también explicada por el papel que juega la distribución del canon minero. Pues este, sin importar de ser distrito pobre o no, se transfiere según lo correspondiente a su ubicación del ámbito de explotación minera; no considera en absoluto el indicador de pobreza, o de socioeconómicos en general. De aquí que haya la necesidad de iniciativas de reforma de la distribución del canon y analizarse la forma de distribución al interior de cada departamento (José Medina, 2013).

**Gráfico 15.** Distribución de presupuesto per cápita de gobiernos locales de Cajamarca y nivel de pobreza distrital, 2012-2016.



Fuente: En base a datos del portal de transparencia económica y datos INEI.

Elaboración: Propia.

Nota: La determinación de los cuadrantes de clasificación es creada por el autor.

A este análisis se suma el nivel de concentración del recurso de presupuesto de inversiones en unas pocas comunas locales. Por ejemplo, durante los últimos cinco años, solo cinco municipales (entre distritales y provinciales) han concentrado más de la cuarta parte del presupuesto total de gobiernos locales de la región. Sin embargo, los distritos más pobres han concentrado sólo el 9.6% del

total de gobiernos locales de la región. Sin embargo, los distritos más pobres han concentrado sólo el 9.6% del total. ¿Cómo entonces queremos mejorar la calidad de vida de los pobladores más pobres si los recursos públicos con que cuentan son, en principio, muy indigentes y/o mal distribuidos?

**Tabla 4.** Concentración de presupuesto en gobiernos locales de Cajamarca, periodo 2012-2016

Ítem	Presupuesto acumulado durante 2012-2016 (S/.)	Participación en el total (%)
20 Municipalidades de distritos más pobres	608,097,808	9.6
05 Municipalidades (Cajamarca, Bambamarca, Los Baños del Inca, La Encañada y Cutervo)	1,678,655,961	26.6
Resto de municipalidades del departamento (102)	4,030,898,185	63.8
Total presupuesto de inversiones de gobiernos locales, 2012-2016	6,317,651,954	100.0

Fuente: En base a datos del portal de transparencia económica y datos INEI.  
Elaboración: Propia

## 7. Conclusión y discusión final

Somos conscientes de que las condiciones socioeconómicas de la región Cajamarca no son tan alentadoras y adecuadas en la actualidad. A pesar de las discrepancias y dudas existentes en los resultados de los indicadores de pobreza monetaria, hay un reflejo real de la precariedad en la que se encuentra sumido un sector importante de la población. Pero, a la vez, también es real el importante nivel de avance en las mejoras de las condiciones de vida en la últimos 10 años, expresado y corroborado, por un lado, por una caída loable de la tasa de pobreza monetaria en poco tiempo (casi 20 puntos porcentuales en sólo 10 años), por otro, por un relativo bajo nivel de población con al menos una necesidad básica insatisfecha (pobreza NBI, 25%), recayendo esto en una dotación importante de provisión de bienes y servicios públicos (cierres de brechas).

Es indudable el ensañamiento de la pobreza con la población de la sierra rural. Las condiciones y falencias de vida son más vistas y susceptibles de quedarse en estos ámbitos. Los factores que explican esta persistencia y existencia son varios y diversos, que van desde la carencia de activos hasta aspectos psicológicos y culturales, haciendo de este un fenómeno complejo. De aquí que la forma de verlo y analizarlo sea discutible, y que conlleve a la necesidad urgente de replantear la medición de pobreza hacia enfoques más dinámicos y multidimensionales, considerando características propias de condiciones de vida y realidades más próximas al entorno de los sujetos de análisis.

Por otro lado, la zona rural tiene que ser de prioridad exclusiva para atacar a la pobreza. Las atenciones tienen que centrarse en la dotación de activos fundamentales que permitan instrumentalizar y preparar al poblador pobre y así caminar hacia situaciones de mejoras. Pero no hay que dejarlo solo en esta caminata; no es solamente dotarlo, sino acompañarlo en

el proceso. Un contexto habilitador; es decir, la existencia y aprovechamiento de instituciones, mercados, servicios, y gestión de sus riesgos, acompañarán y darán sostenibilidad al recorrido; de lo contrario, se agotarán las dotaciones rápidamente, quedándose a mitad de camino u obligándoles a regresar; o no cursarán efecto alguno para emprender el viaje anhelado. Sin embargo, hay un aspecto transversal clave en este proceso: el estado mental del pobre en la toma de decisiones. Puede dotarse de insumos, puede acompañarse en el proceso, pero si la capacidad de aspiración es débil puede reducir de forma importante la capacidad de acción para alcanzar los resultados deseados, generando así más pobreza la pobreza.

¿Quién debe estimular y liderar dicho proceso? ¿Qué implica todo esto? En principio, los procesos de desarrollo son compartidos y de largo aliento; sin embargo, creo en que el liderazgo recae en el sector público, por tratarse de un asunto de estado de bienestar. Se afianza esto último, además, en serias investigaciones a nivel mundial (la más acertada es la de Acemoglu y Robinson, 2012) en que determinan que la pobreza es un tema institucional (tipo de instituciones económicas y políticas que se crean tienen que ser inclusivas) y que es una transformación política (inclusiva) que se necesita para que una sociedad pobre pase a ser rica. Por supuesto, hay actores fundamentales que tienen que acompañar y apoyar este liderazgo; la universidad es uno de ellos; el sector privado es clave en el desarrollo; además de otras organizaciones de sociedad civil organizada.

En este marco, implica que el sector público conlleve reformas institucionales profundas y hacer políticas públicas agresivas y de forma diferente en nuestra región. Pero dicho cambio implica, a la vez, impulsarse bajo un nuevo esquema de intervención

o, en otras palabras, tener un modelo de desarrollo que busque favorecer a los pobres y vulnerables, que dote y acompañe en mayor medida el desarrollo del sector rural, y que prolifere y potencie sectores con ventajas comparativas regionales (diversificación). Solo así la población pobre y vulnerable, y la población en general, mejorará sus condiciones y transitará hacia situaciones mejores de vida, donde el “chorreo” del crecimiento económico no será la espera de dicha gente sino el bienestar real y mejoras dignas para siempre.

## 8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial (2014). “Informe sobre el desarrollo mundial 2015: Mente, sociedad y conducta”. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Banerjee, A. V. y S. Mullainathan (2010). “The shape of temptation: implications for the economic lives of the poor”. NBER Working Paper 15973.
- Carter, M. R. y C. Barrett (2006). “The economics of poverty traps and persistent poverty: an asset-based approach”. *Journal of Development Studies* 42(1): 178-99.
- Cord, L. y L. López-Calva (2012). “The equity agenda in Latin America and the Caribbean: opportunities, markets and institutions” (mimeo).
- Duflo, E. (2012). “Human values and the design of the fight against poverty”. Tanner Lectures, Universidad de Utah (mimeo).
- Feres, J. y Mancero, J. (2001). El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe- CEPAL. Series estudios estadísticos y prospectivos.
- Galarza, S. L., Torres, A., Méndez, S. y Pérez, B. C. (2011). “Herramienta de análisis multicriterio como soporte para el diseño del programa social de la Facultad de Ingeniería”. *Estudios Gerenciales*, 27(121), 175-194.
- INEI (2017). “Evolución de la Pobreza Monetaria 2007-2016”. Informe Técnico. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Lima-Perú.
- Locke, A. y G. Latham (2002). “Building a practically useful theory of goal setting and task motivation”. *The American Psychologist* 57(9): 705-17.
- Macours, K. y R. Vakis (2014). “Changing households’ investments and aspirations through social interactions: evidence from a randomized transfer program”. *The Economic Journal* 124: 607-33.
- Machado, R. (2014). “Reducción de la pobreza y trampa de exclusión en el Perú”. Artículo publicado en la revista actualidad económica del Perú.
- Martínez, B. (2015). Propositions on poverty: a conceptual approach. *Apuntes del CENES* 60 (vol. 34). p. 15-40.
- Medina José (2014). “¿Por qué Cajamarca es pobre? Revista de investigación económica El economista Cajamarca, edición 10.
- Medina José (2013). “Canon minero ¿un recurso no inclusivo?”. *Economía Regional y del Desarrollo*. Disponible en línea: joseluismedinabueno.blogspot.pe.
- OPHI (2011). “Multidimensional Poverty Index: Construction & Analysis”. Oxford: University of Oxford.
- PNUD (1997). “La pobreza en la perspectiva del desarrollo humano: concepto y medición”. Nueva York: PNUD.
- Prieto, M., Gonzáles, Y. y García, C. (2016). “La pobreza en España desde una perspectiva multidimensional”. *Revista de Economía Aplicada* Número 70 (vol. XXIV), 2016, págs. 77 a 110.
- SEN, Amartya K (1999). “Development as Freedom”. Oxford: Oxford University Press; New York: Alfred Knop.
- Vásquez, E. (2013). “Las políticas y programas sociales del gobierno de Ollanta Humala desde la perspectiva de la pobreza multidimensional”. Universidad del Pacífico. Lima-Perú.
- Vakis, Renos; Rigolini, Jamele; Lucchetti, Leonardo (2016). “Left Behind: Chronic Poverty in Latin America and the Caribbean”. World Bank.

Reflexionemos sobre la forma cómo se viene haciendo política pública. Hay que analizar qué se está haciendo mal. A partir de esto, se esbozará la ruta de intervención y se asegurará un actuar claro y de perdurable sanación.