

## 2.1 Protección social y lucha contra la pobreza

### RESUMEN

Rumbo al 2026, el Perú debe redoblar esfuerzos para retomar la senda de reducción de la pobreza y evitar que los impactos generados por la COVID-19 se conviertan en permanentes y profundicen las desigualdades preexistentes a la pandemia. Para ello, resulta indispensable fortalecer la institucionalidad de la política social, optimizar la calidad de la inversión pública en programas sociales e innovar las estrategias de superación de la pobreza para que respondan a los nuevos retos que enfrentará el país. Para avanzar en esta dirección, el Perú requiere políticas de protección social que amplíen el bienestar y la autonomía de los ciudadanos, y que respondan a las necesidades y a las potencialidades de los territorios.



**Norma Correa**  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ

### PALABRAS CLAVE:

pobreza, vulnerabilidad, protección social, programas sociales, innovación

## Introducción

Entre los años 2000 y el 2016, el Perú tuvo un importante progreso económico, con un crecimiento promedio anual del PBI que fluctuó entre 5.6% (2000-2010) y 4.6% (2011-2016) (INEI, 2017).<sup>1</sup> Durante este periodo de tiempo, la pobreza disminuyó de manera notable, lo cual generó reconocimiento de la comunidad internacional. La pobreza se redujo casi a la mitad entre el 2003 al 2013 (Herrera, 2017).<sup>2</sup> La tasa de pobreza monetaria total pasó de 58.7% en el 2004 a 20.2% en el 2019, mientras que la pobreza extrema pasó de 16.4% a 2.9% en el mismo

periodo (INEI, 2020).<sup>3</sup> Sin embargo, ya desde el año 2015, se observaba una clara desaceleración en el ritmo de reducción de pobreza,



**Los impactos económicos y sociales generados por la COVID-19 afectan desproporcionadamente a los ciudadanos vulnerables.**

habiéndose prácticamente estancado desde el 2018. Los avances alcanzados por el Perú en materia de superación de la pobreza no fueron suficientes, sostenibles ni transformadores, persistiendo importantes brechas en las condiciones de vida de los ciudadanos, según área de residencia, etnicidad, género, discapacidad, entre otros factores (Alcázar, 2019).<sup>4</sup>

De los 6.6 millones de personas en situación de pobreza al año 2019 (20.2% de la población), 3.7 millones residían en el ámbito urbano (de los cuales 1.5 millones correspondían a Lima Metropolitana) y 2.9 millones se ubicaban en el ámbito rural (INEI, 2020).<sup>5</sup> La pobreza extrema es un fenómeno principalmente rural: al 2019, de cada 10 pobres extremos a nivel nacional, siete eran rurales y tres eran urbanos. Los impactos económicos y sociales generados por la COVID-19 afectan desproporcionadamente a los ciudadanos vulnerables, agravando desigualdades preexistentes a la pandemia. De acuerdo a UNICEF (2020),<sup>6</sup> el Perú retrocederá una década en la reducción de la pobreza, volviendo a niveles del 2010. Siguiendo con las proyecciones de UNICEF (2020),<sup>7</sup> la pobreza se incrementaría en 30.3%; es decir, 3,300,329 personas caerían en la pobreza, de las cuales 1.2 millones serán niñas, niños y adolescentes. Asimismo, la pobreza extrema ascendería a 6.3%, duplicando el valor del 2019 (2.8%).<sup>8</sup>

1 Instituto Nacional de Estadística (2017). *Evolución de la pobreza monetaria 2007-2016* (Informe técnico). Lima: INEI.

2 Herrera, J. (2017). Pobreza y desigualdad económica en el Perú durante el boom de crecimiento: 2004-2014. *Revue internationale de politique de développement*, 9.

3 Instituto Nacional de Estadística (2020). *Evolución de la pobreza monetaria 2008-2019* (Informe técnico). Lima: INEI.

4 Alcázar, L. (2019). *Las brechas que perduran. Una radiografía de la exclusión social en Perú*. Lima: BID.

5 *Op. cit.*

6 UNICEF (2020). *COVID-19: Impacto en la pobreza y desigualdad en niñas, niños y adolescentes en el Perú. Estimaciones 2020-2021*. Lima: UNICEF.

7 *Idem.*

8 Las cifras oficiales de pobreza de 2020 no habían sido publicadas al momento de cerrarse este documento.

## Opciones de política

**E**l Perú debe relanzar la agenda de superación de la pobreza, consolidando lo avanzado e incorporando nuevos énfasis, que son cruciales para incrementar el potencial transformador de la protección social. Es fundamental que el nuevo gobierno promueva una nueva narrativa, para lo cual proponemos las siguientes ideas fuerza:

- **Transitar de una mirada centrada en la pobreza monetaria hacia un enfoque de vulnerabilidades.** Dicho enfoque analiza la capacidad de respuesta que tienen los individuos y/o grupos ante riesgos, *shocks* o situaciones estructurales que pueden conducir a un deterioro importante en sus condiciones de la vida. Esto requiere una aproximación multidimensional y dinámica de la pobreza.
- **Potenciar las estrategias dirigidas a la superación de la pobreza rural.** Complementar la lógica de expansión de cobertura de programas sociales con una adaptación de servicios, en respuesta a la heterogeneidad de la pobreza rural y las necesidades de los territorios, con el fin de incrementar la efectividad de las intervenciones. Asimismo, acelerar la implementación de paquetes de infraestructura social y productiva que mejoren el acceso a servicios básicos, conectividad y a mercados.
- **Generar nuevas soluciones para responder a la pobreza y vulnerabilidad urbana.** Esto implica atender un vacío largamente pendiente en la política social peruana: respuestas dirigidas a los sectores vulnerables en las ciudades. Resulta necesario ampliar el cuerpo de evidencias sobre las causas y las características de la pobreza urbana, identificar vulnerabilidades específicas y potenciar la capacidad de los municipios para asumir nuevos roles de soporte vinculados a la protección social.
- **Vincular las estrategias de superación de la pobreza con el mercado laboral.** Se requiere invertir en la generación de habilidades para la emplea-

bilidad y en la vinculación con oportunidades de empleo, lo cual resulta clave para impulsar la salida autónoma de la pobreza. Asimismo, es necesario mejorar la productividad y sostenibilidad de las iniciativas que promueven el emprendimiento en hogares en situación de pobreza.

- **Fortalecer el empoderamiento y la autonomía de las mujeres.** Las mujeres son actores clave para la implementación de los programas sociales a nivel nacional, en particular de aquellos que se basan en modelos de cogestión comunitaria. Sin embargo, la implementación de programas sociales puede generar una sobrecarga desproporcionada para las mujeres, quienes a su vez responden a responsabilidades en el hogar, en el trabajo y en sus comunidades. Es por ello que los programas sociales deben promover la corresponsabilidad entre madres y padres. Asimismo, existe un gran potencial para aprovechar la plataforma que brindan los programas sociales a nivel nacional para desarrollar habilidades y capacidades de las mujeres, en articulación con iniciativas públicas y privadas.

## Recomendaciones

**S**e propone una agenda al 2026, orientada por los siguientes objetivos:

- Erradicar la pobreza extrema, la cual se mantuvo por debajo del 5% durante el último quinquenio.
- Retomar la senda de reducción de la pobreza, sobre la base de agendas territoriales de protección social orientadas por el ciclo de vida.
- Fortalecer el marco institucional de la protección social peruana y optimizar la oferta

programática existente con un enfoque de innovación.

- Eliminar los cuellos de botella de gestión que han limitado el potencial y la efectividad de los programas sociales, lo cual resulta indispensable ante el nuevo escenario macroeconómico, que demanda mejorar la calidad del gasto.
- Garantizar la independencia política y rigor técnico de los programas sociales.

A continuación, se presentan los cuatro ejes de acción que

conforman la agenda propuesta al 2026:

### Eje 1: Institucionalidad

- **Garantizar el compromiso, al más alto nivel del Ejecutivo, con la agenda de superación de la pobreza.** Este es un tema crucial para marcar la diferencia en los primeros 100 días de gobierno, pues la prioridad efectiva otorgada a la pobreza ha sido baja en el último quinquenio. Asimismo, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) ha ido debilitando su interlocución con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y con la Presidencia del Consejo

de Ministros (PCM). Se propone relanzar la Comisión Intermministerial de Asuntos Sociales (CIAS), estableciendo un espacio de coordinación ejecutivo permanente con presencia de la PCM, MIDIS y MEF.

- **Fortalecer el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS)**, cuya implementación ha sido muy limitada a la fecha. El SINADIS es clave para que el MIDIS ejecute su rol rector en los tres niveles de gobierno. Se propone: (i) rescatar los aprendizajes de las experiencias exitosas de articulación y aplicar instrumentos de política existentes, y (ii) sincerar y repensar la distribución de los programas sociales en el aparato estatal para evitar duplicidades, involucrando de manera prioritaria a MIDIS, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA), Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MINAGRI), Ministerio de la Producción (PRODUCE), Ministerio de Salud (MINSAL) y Ministerio de Educación (MINEDU).
- **Aprobar una nueva Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, en respuesta a los nuevos desafíos que enfrenta el país.** La apuesta original del MIDIS brindaba mayor prioridad al ámbito rural y a intervenciones en primera infancia. Este énfasis debe continuar, pero urge que sea complementado con (i) mayor prioridad a la vulnerabilidad urbana (atendiendo la problemática de los trabajadores en la economía informal); (ii) incrementar la atención programática en adolescencia y juventud; (iii) ampliar acciones en materia de desarrollo productivo e inclusión económica.
- **Mejorar los sistemas de información sobre hogares.** Es indispensable contar con un padrón nacional de hogares nominal, actualizado y digitalizado, el cual es necesario para mejorar la focalización, visibili-



### Es necesario lanzar una iniciativa de alto nivel para la reactivación social, orientada a responder a los impactos adversos de la pandemia en el capital humano.

zar la subcobertura y detectar oportunamente filtraciones. Se requiere invertir recursos en la generación de datos actualizados sobre las características de los hogares, en la integración de registros administrativos y en el fortalecimiento de las Unidades Locales de Empadronamiento, ubicadas en los gobiernos locales.

- **Aprobar una estrategia de protección social adaptativa que se active en respuesta a emergencias y desastres.** Perú no cuenta con un instrumento de protección social adaptativa, cuya ausencia ha sido notoria durante la emergencia sanitaria generada por la COVID-19. El Estado, el sector privado y la sociedad civil han acumulado aprendizajes, a través del diseño e implementación de intervenciones temporales y la entrega de ayuda de emergencia en los años 2020 y 2021. Asimismo, durante el último quinquenio, el MIDIS realizó avances técnicos en materia de protección social adaptativa, los cuales no continuaron debido a los cambios de gestión. Se propone establecer un grupo de trabajo conformado por el Ministerio de Defensa (MINDEF), Instituto Nacional de Defensa Civil (IN-DECI), MIDIS, MINEDU y MINSAL.

#### Eje 2: Articulación

- **Cruzada Nacional para la Reactivación Social.** En complemento a la agenda de reactivación económica, que ya se

encuentra posicionada en el debate público, es necesario lanzar una iniciativa de alto nivel para la reactivación social, orientada a responder a los impactos adversos de la pandemia en el capital humano. Ha de estar basada en acciones intergubernamentales e intersectoriales, oportunas y concurrentes, dirigidas a mover indicadores prioritarios en seguridad alimentaria, desarrollo infantil temprano (inversión en los primeros 1000 días de vida), acceso a la documentación, digitalización, brechas educativas generadas por la pandemia y erradicación de la pobreza extrema.

- **Generar una plataforma de valor compartido público-privada para la protección social.** Existe un gran potencial, aún no aprovechado, para desarrollar alianzas público-privadas orientadas al cumplimiento de objetivos de protección social. Se requiere desarrollar un marco regulatorio, renovar los esquemas de obras por impuestos y vincular la responsabilidad social corporativa con objetivos de política pública. Dicha plataforma articulará, de manera transparente y eficaz, talento, recursos, conocimiento y capacidad operativa para llevar servicios a la población más vulnerable.

#### Eje 3: Efectividad y la calidad de los programas sociales

A continuación, se presentan los principales ámbitos de mejora identificados en los programas sociales existentes:

##### FONCODES: Haku Wiñay-Noa Jayatai (programa de desarrollo de capacidades productivas)

- Activar la capacidad instalada de FONCODES para el desarrollo de infraestructura básica en zonas rurales.
- Mejorar el acceso a mercados y sostenibilidad de los emprendimientos productivos.
- Escalar el piloto Noa Jayatai Mujer dirigido a mujeres indígenas en la Amazonía.

### Programa Juntos (transferencias monetarias condicionadas)

- Implementar transferencias monetarias diferenciadas (ámbitos rural y urbano) como respuesta al incremento de la pobreza infantil.
- Hacer seguimiento a los hogares que egresaron del programa y/o que tienen más de siete años de participación para vincularlos con otros servicios ligados al desarrollo productivo, educación y empleo.

### Cuna Más (desarrollo infantil temprano)

- Ampliar la cobertura del servicio de cuidado diurno.
- Mejorar las capacidades de los facilitadores que brindan el servicio de atención familiar en zonas rurales.

### Pensión 65 (pensión no contributiva para adultos mayores)

- Ampliar la cobertura urbana y rural, priorizando a adultos mayores que viven solos.
- Mejorar el servicio de pago en coordinación con el Banco de la Nación, disminuyendo riesgos para los adultos mayores.

### Qali Warma

- Generar un canal de abastecimiento, a través de compras locales a la agricultura familiar en ámbitos priorizados, lo cual mejorará la adecuación del menú escolar y generará dinamismo económico.
- Mejorar la infraestructura para la conservación de alimentos y manejo de residuos sólidos.

### Contigo (pensión no contributiva para personas con discapacidad)

- Responder a la subcobertura del programa, en particular en zonas rurales.
- Incorporar una estrategia para vincular a los usuarios con oportunidades de empleo, educación y emprendimiento.

### Programa PAIS: Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) y Tambos

- Garantizar concurrencia de

prestaciones de servicios públicos en zonas rurales andinas y amazónicas, para aprovechar el potencial del servicio móvil (PIAS) y del servicio permanente (Tambos).

### Eje 4: Innovación

En el próximo quinquenio, será clave generar nuevas soluciones que respondan a las necesidades de los sectores vulnerables urbanos y rurales. A continuación, se presenta un listado de oportunidades de innovación en cuatro temas prioritarios:

#### Hambre

- Contar con un mecanismo subsidiado para el soporte temporal a comedores populares, ollas comunes y comités de Vaso de Leche (alimentos, equipamiento, protocolos), como parte de las medidas de mitigación de los efectos adversos de la pandemia en la inseguridad alimentaria.

#### Empleo

- Implementar una solución semicontributiva para desarrollar habilidades orientadas a la empleabilidad, dirigida a adolescentes, jóvenes y mujeres (digitalización, inclusión financiera y habilidades blandas).

#### Etnicidad y cultura

- Diseñar una estrategia específica de protección social para los pueblos indígenas andinos y amazónicos, la cual priorice la soberanía alimentaria, rescate de saberes ancestrales, protección de los territorios y gestión ambiental, con participación de organizaciones indígenas representativas.

#### Género

- Desarrollar un mecanismo para fortalecer las capacidades de liderazgo, empoderamiento, empleabilidad y prevención de violencia para las mujeres usuarias de los programas sociales.

## Hoja de ruta

### 100 días

- Lanzar un compromiso político para la superación de la pobreza. Por ejemplo, la Cruzada Nacional para la Reactivación Social, para responder a los impactos adversos de la pandemia en el capital humano.
- Establecer la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), con convocatoria regular y con el grupo ejecutivo PCM-MEF-MIDIS.
- Lanzar una iniciativa de alto nivel para mejorar la gestión y calidad de los datos del Padrón General de Hogares.

### 6 meses

- Nueva Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social aprobada y operativa.
- Contar con una evaluación de intervenciones temporales ante la pandemia (DU 095-2020).

### 1 año

- Lanzar una plataforma para promover alianzas público-privadas a favor de la protección social.
- Estrategia de protección social adaptativa aprobada.
- Se cuenta con una estrategia definida para la pobreza urbana.

### 3 a 5 años

- Se cuenta con una distribución mejorada de los programas sociales en el aparato público.
- SINADIS es fortalecido y cuenta con capacidad efectiva de articulación multisectorial y en los tres niveles de gobierno.
- Programas sociales se implementan de manera concurrente y articulada en los territorios.