

Entre 2004 y 2009 la pobreza en Perú se redujo en 28.2 puntos porcentuales. Sin embargo, durante el mismo periodo, la desigualdad en la distribución del ingreso apenas registró una mínima reducción de 0.49 a 0.48, según el coeficiente de Gini (cuanto este indicador se ubica más cerca de 0, menor es la desigualdad). Esto significa que el crecimiento económico no ha tenido el mismo efecto positivo sobre todos los pobres entre 2004 y 2009, y son las poblaciones rurales de sierra y selva las que menos se han beneficiado. La pobreza monetaria de la población rural de la sierra y selva es cercana al 60% en el año 2009, mientras que en Lima llega tan solo a 14.1%.

La pobreza extrema presenta mayores diferencias regionales que la pobreza: es casi 140 veces mayor entre la población rural que en Lima, y 13 veces más alta en la sierra y 9 veces mayor en la selva que en la costa. Es decir, la indigencia afecta casi exclusivamente a la población rural de la sierra y la selva. Pese a ello, entre el año 2004 y el año 2009, el descenso en la pobreza extrema ha sido proporcionalmente mayor para la población de estas regiones.

Los dos últimos gobiernos priorizaron la estabilidad macroeconómica y la inversión privada, lo que sin duda es indispensable para un crecimiento sostenido. Sin embargo, la política y la inversión social no han acompañado, con igual prioridad, a esta política económica. Este divorcio entre la política económica y la social explica los impactos diferenciales en la reducción de la pobreza presentados en el cuadro 1 para los años 2004 y 2009: la pobreza se estancó entre el año 2008 y 2009 para la población rural y para la de la selva urbana, y aumentó significativamente en la costa rural y la selva rural, posiblemente debido a la crisis financiera global de esos años y a la mayor dependencia de la economía de estas regiones de exportaciones específicas.

*«La pobreza monetaria de la población rural de la sierra y selva es cercana al 60% en el año 2009, mientras que en Lima llega tan solo a 14.1%».*



Foto CIES

*El descenso de la pobreza ha sido mayor en Lima, en la costa y en ámbitos urbanos en todas las regiones. Ello revela que la pobreza monetaria ha disminuido más en las regiones más conectadas al mercado, y es todavía cercana al 60% para la población rural de la sierra y selva.*

El descenso de la pobreza ha sido mayor en Lima, en la costa y en ámbitos urbanos en todas las regiones. Ello revela que la pobreza monetaria ha disminuido más en las regiones más conectadas al mercado, y es todavía cercana al 60% para la población rural de la sierra y selva.

## **Opciones de política**

Una reforma de los programas sociales (PPSS) requiere de la reorganización de los mismos según los obje-

1/ El presente artículo está basado en el documento «Políticas Sociales y Pobreza», realizado por los autores en el marco del proyecto «Elecciones Perú 2011: Centrando el debate electoral». Puede descargar la versión completa del estudio en <http://www.elecciones2011.cies.org.pe/>

## Cuadro 1

### Pobreza Monetaria según regiones

Ámbitos geográficos	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004-2009 Variación%
<b>Nacional</b>	<b>48,5</b>	<b>48,7</b>	<b>44,5</b>	<b>39,3</b>	<b>36,2</b>	<b>34,8</b>	<b>-28,2</b>
Lima Metropolitana	30,9	32,6	24,2	18,5	17,7	14,1	-54,4
Urbano	37,1	36,8	31,2	25,7	23,5	21,1	-43,1
Rural	69,8	70,9	69,3	64,6	59,8	60,3	-13,6
<b>Regiones</b>							
<b>Costa</b>	<b>35,1</b>	<b>34,2</b>	<b>28,7</b>	<b>22,6</b>	<b>21,3</b>	<b>19,1</b>	<b>-45,6</b>
Costa urbana	37,1	32,2	29,9	25,1	23,4	21,4	-42,3
Costa rural	51,2	50,0	49,0	38,1	34,8	40,6	-20,7
<b>Sierra</b>	<b>64,7</b>	<b>65,6</b>	<b>63,4</b>	<b>60,1</b>	<b>56,2</b>	<b>53,4</b>	<b>-17,5</b>
Sierra urbana	44,8	44,4	40,2	36,3	33,5	31,3	-30,1
Sierra rural	75,8	77,3	76,5	73,3	68,8	65,6	-13,5
<b>Selva</b>	<b>57,7</b>	<b>60,3</b>	<b>56,6</b>	<b>48,4</b>	<b>40,9</b>	<b>46,0</b>	<b>-20,3</b>
Selva urbana	50,4	53,9	49,9	40,3	31,3	32,5	-35,5
Selva rural	63,8	65,6	62,3	55,3	49,1	57,4	-10,0

Fuente INEI. Informe Técnico: Evolución de la pobreza al 2009, Lima, mayo 2010. Variación: cálculo propio. Variación porcentual= Tasa 2004-tasa 2009/ Tasa 2004 x 100

tivos del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza (PNSP), que contiene tres ejes de intervención. El primer eje de la política social se refiere al desarrollo de capacidades en un enfoque de derechos fundamentales, con el objetivo de asegurar el capital humano y social de los grupos sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad. Esto se logra mediante programas habilitadores, que incluyen los de educación laboral y extensión técnica. Estos programas deberían expandirse en periodos de crecimiento económico y dirigirse a los jóvenes, especialmente del ámbito rural.

El segundo eje es el de promoción de oportunidades y capacidades económicas de los pobres, cuyo objetivo es incrementar los activos familiares y comunitarios y mejorar los ingresos y el empleo permanente. Se trata de programas promotores del empleo (Construyendo Perú), de ampliación y mejora de la infraestructura (Foncodes y Provías) y los referidos a la formalización de la propiedad (Cofopri). Estos programas deben crecer en periodos de expansión económica (pro-cíclicos) para aprovechar las oportunidades que ofrece el crecimiento. El tercer eje se refiere a la protección de las capacidades, especialmente de las personas más vulnerables (menores de cinco años, gestantes, madres adolescentes, personas de la tercera edad y discapacitados) frente a riesgos de diferente origen.

### Propuesta de política

Se recomienda un escenario que combine el objetivo de incrementar la inversión social focalizada en cuatro puntos porcentuales, y pase de 1.7% a 5.7% del PBI al año 2015; y reasigne estos recursos hacia los Ejes 1 y 2 (programas habilitadores y promotores), que no solo responden al ciclo esperado de expansión económica, sino que tienen mayor impacto y sostenibilidad. En cuanto a las metas de pobreza, se ha estimado una reducción de la misma de casi 35% en el año 2009 a menos del 17% en el año 2015,

Foto CIES



El reto de disminuir la pobreza tiene rostro rural y la meta no debería formularse solo a nivel del promedio, sino de la disminución de esta brecha.

como resultado de un crecimiento de la economía de 6%. La pobreza urbana podría reducirse a menos de la mitad (21% a 8%), pero la pobreza rural caería solo un tercio y estaría alrededor del 40% al final del período del nuevo gobierno. Así, la brecha entre la pobreza urbana y la rural se incrementaría de 3 a 5 veces. En consecuencia, el reto de disminuir la pobreza tiene rostro rural y la meta no debería formularse solo a nivel del promedio, sino de la disminución de esta brecha.

Respecto a las metas sociales, desde el punto de vista de la equidad, la prioridad debería ser dotar de servicios públicos básicos a las poblaciones con mayores carencias de estas regiones. En este sentido se formulan algunas metas basadas en los Programas Presupuestales Estratégicos referidos a servicios públicos básicos que el Estado debe ofrecer. Se ha considerado como año base el 2011, teniendo en cuenta los Objetivos del Milenio (ODM). Entre dichas metas sociales hacia el año 2015 se encuentran: reducir la desnutrición crónica en menores de 5 años de 16% a 10%; disminuir la mortalidad infantil de 20 a 16 por cada 1,000 niños nacidos vivos; aumentar el porcentaje de menores con aprobación en matemáticas y comprensión de lectura, de 30% y 35%, respectivamente, a 50% y 60%, respectivamente; incrementar la cobertura de la población documentada (DNI) de 72% a 90%; ampliar la cobertura de agua potable y disposición de excretas de 69.7% (agua) y 84.6% (desagüe) a 82% (agua) y 90% (desagüe). Aunque las metas se refieren a promedios nacionales, es central que la estrategia de lucha contra la pobreza priorice la reducción de brechas por lo menos a la mitad, lo que debe ser un objetivo clave de la política social si se busca la equidad.

Si bien hay avances en la gestión de los PPSS, hace falta lograr una gestión integrada que implique incrementar tanto el nivel como la calidad del gasto social. Para ello se sugieren algunas medidas que permitan mayor eficacia y eficiencia en la lucha contra la pobreza. Entre dichas medidas se encuentra la reestructuración de la gestión de la política social y de los programas sociales, estableciendo una estructura político-administrativa compuesta por tres niveles. El primer nivel es una instancia política de lucha contra la pobreza liderada por el Presidente de la República e integrada por el Primer Ministro y los titulares del MIMDES y MEF. El segundo nivel, de coordinación multisectorial de la política social a cargo de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), presidido por el Primer Ministro e integrado por los titulares del MIMDES, MINSA, Educación, Trabajo, Agricultura, Vivienda, Construcción y Saneamiento y Transportes y Comunicaciones. Y un tercer nivel de



Foto CIES

*La gestión de los programas sociales, así como la gestión social, son responsabilidades compartidas del Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales y locales, de acuerdo con el ordenamiento constitucional y el marco normativo de la descentralización del Estado.*

coordinación ejecutiva de la política social (Gerencia Social Intergubernamental), presidido por la secretaría técnica de la CIAS (en PCM) e integrado por los titulares de los programas sociales de Crecer y presidentes de los gobiernos regionales. Esta nueva estructura permite darle a la política social, y en especial a la lucha contra la pobreza, la importancia que merece, articular la política económica y la social, definir una rectoría clara en lo social y dotarla de un brazo técnico ejecutivo fortalecido (la secretaría técnica del CIAS), con participación de los Gobiernos Regionales.

La gestión de los programas sociales, así como la gestión social, son responsabilidades compartidas del Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales y locales, de acuerdo con el ordenamiento constitucional y el marco normativo de la descentralización del Estado. Por otro lado, la principal exigencia en materia de gestión que se desprende de esta propuesta y del Marco Social Multianual (MSM) 2008-2010 es la de establecer objetivos y metas comunes para todos los sectores y programas. Una vez revisado y aprobado el MSM 2010-2012 por el Consejo de Ministros del nuevo gobierno, y planteadas las metas nacionales de reducción de la pobreza, se requiere determinar los objetivos y metas específicas de los programas que cumplen funciones de protección, habilitación o promoción y que deben ser organizados para atender a grupos específicos de población vulnerable.

Respecto a la participación y vigilancia ciudadanas, es indispensable afinar los mecanismos de consulta y participación de las poblaciones locales, así como recurrir a la experiencia, legitimidad y aporte técnico de ONGs e instituciones especializadas en campos específicos y diversos, como la salud infantil, micro-

crédito, salud materna, gestión de la educación, innovaciones productivas, etc.

## **Recomendaciones de política**

1. Incrementar la inversión en programas focalizados de lucha contra la pobreza del 1.7% al 5.7% del PBI.
2. Reasignar la inversión social por tipo de programa; del 59% al 35% para los programas del Eje 3 (Protectores); del 24% al 35% para los programas del Eje 2 (Promotores de oportunidades económicas); y del 17% al 30% para los programas del Eje 3 (habilitadores). Ello para aprovechar las oportunidades del crecimiento económico (estrategia pro-cíclica), estimado en un 6% del PBI para el período 2011-2015.
3. Fijar metas nacionales de reducción de la pobreza monetaria a la mitad (del 35% al 17%) y la erradicación de la pobreza extrema; evitar que la brecha de pobreza monetaria urbano/rural aumente de su nivel actual (1 a 3) y se fijen metas específicas para los 7 objetivos de la política social. Todos los programas sociales deben contribuir a estos objetivos y metas comunes, cada uno en su ámbito de acción. Las metas se expresan no solo en la mejora



Foto CIES

*Es indispensable afinar los mecanismos de consulta y participación de las poblaciones locales, así como recurrir a la experiencia, legitimidad y aporte técnico de ONGs e instituciones especializadas*

de los promedios, sino asimismo en la reducción de brechas por quintiles de ingreso y por áreas territoriales.

4. Re-estructurar la institucionalidad pública encargada de la Política Social con 3 niveles de gestión: instancia política de la PS y de la lucha contra la pobreza, presidida por el Presidente de la República e integrada por el Primer Ministro y los titulares del MIMDES y del MEF; Coordinación Multisectorial de la PS a través de la CIAS con la rectoría de la PCM, y fortalecimiento técnico y financiero de la ST-del CIAS, incorporando a los presidentes de los GR. La Coordinación Ejecutiva de la PS a cargo de la ST-CIAS con participación de los titulares de todos los programas sociales y los Gerentes de Desarrollo Social de los GR.
5. Reforzar los mecanismos de participación y vigilancia ciudadanas, mediante no solo el Presupuesto Participativo, sino también organizando a los beneficiarios para afrontar en forma colectiva los problemas y oportunidades que surgen de los mismos programas y del crecimiento económico; involucrar a los Gobiernos Locales en la coordinación e integración horizontal de los mismos y en el monitoreo y evaluación independiente de estos programas. Forjar alianzas con las ONGs de desarrollo y la academia para las funciones de asistencia técnica, innovación, formación de capacitadores y monitoreo y evaluación independiente de los PPSS y la política social. Crear un fondo concursable para tercerizar estas funciones.

## **Hoja de ruta de los primeros 100 días**

- Constituir la instancia política de lucha contra la pobreza, liderada por el Presidente de la República.
- Establecer el compromiso de la PCM con la rectoría de la política social.
- Reforzar técnica y presupuestalmente a la secretaría técnica del CIAS.
- Fijar los objetivos y metas de la política social al año 2015.