

Foto CIES



En promedio los pobres están más cerca de la línea de pobreza que hace tres años.

La reducción de los índices de pobreza fue una de las noticias positivas de 2007. Pasar de 44,5% de población pobre en 2006 a 39,3% en 2007 es una reducción importante. Una reducción que unida a la registrada entre 2004 y 2006 da una caída total de más de 9 puntos porcentuales entre 2004 y 2007. Además, si bien las mayores reducciones en la pobreza se registraron en Lima, este año por primera vez se registró una caída de la pobreza en la sierra rural (de 3 puntos porcentuales), que es donde se concentra la pobreza “dura”.

Todos celebramos estas cifras como un logro, como un paso hacia un país mejor. Sin embargo, también se abrieron varias preguntas y polémicas alrededor de distintos temas: las cifras, lo que estas cifras realmente representan y, sobre todo, el rol de las políticas sociales en el proceso de reducción de la pobreza y en la sostenibilidad de la tendencia decreciente de este indicador.

* Investigadora del Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

1/ La brecha corresponde al indicador FGT1.

2/ En particular, en la sierra rural este indicador no varió significativamente, pasando de 30,6% en 2004 a 29,3% en 2007.

La pobreza en 2007

La reducción en los indicadores de pobreza registrada en 2007 es importante: por primera vez se ven reducciones en las zonas rurales, incluso en la sierra rural. También ha venido disminuyendo la pobreza extrema de manera considerable. Además, si se toman en cuenta los resultados preliminares del censo, donde la porción rural de nuestro país es más pequeña de lo que se estima, los niveles de pobreza reales serían incluso menores, pues el peso de lo rural, donde se registran los mayores niveles de pobreza, sería menor.

Los resultados de las estimaciones de pobreza (usando la ENAHO 2007) dan cuenta que la pobreza en Lima afecta a 18,5% de limeños (y la pobreza extrema solo a 0,5%). En la sierra rural, en el extremo opuesto de los resultados, el 73,3% vive en condición de pobreza (y 40,8% en indigencia). Estos resultados, significativamente menores a los registrados en años anteriores, aún revelan la existencia no solo de severos problemas de pobreza, sino de desigualdad en el Perú.

La reducción en pobreza está acompañada de una reducción en la llamada brecha de pobreza, es decir, la distancia entre los gastos de los pobres y la línea de la pobreza, que pasó de 16,2 a 12,8 por ciento entre 2004 y 2007¹. Es decir, en promedio los pobres están más cerca de la línea de pobreza que hace tres años. Sin embargo, hay que destacar que son los pobladores urbanos pobres los que más se han acercado a la línea de pobreza (la brecha pasó de 10,6 a 6,5 por ciento), mientras que en el medio rural este indicador registró una mínima variación (de 26,6 a 24,4 por ciento)², lo que refleja que todavía el esfuerzo necesario para superar la línea de pobreza es significativo.

«La reducción en los indicadores de pobreza registrada en 2007 es importante: por primera vez se ven reducciones en las zonas rurales, incluso en la sierra rural»

Cuadro 1

Evolución de la pobreza 2004-2007

Ámbito	Incidencia de pobreza (FGT0)				Brecha de pobreza (FGT1)	
	Pobreza		Pobreza extrema			
	2004	2007	2004	2007	2004	2007
Urbano	37,1%	25,7%	6,5%	3,5%	10,6%	6,5%
Costa urbana	37,1%	25,1%	5,6%	2,1%	10,1%	5,7%
Sierra urbana	44,8%	36,3%	13,6%	8,5%	15,4%	11,6%
Selva urbana	50,4%	40,3%	18,7%	11,0%	16,5%	11,9%
Lima Metropolitana	30,9%	18,5%	1,3%	0,5%	7,5%	3,7%
Rural	69,8%	64,3%	36,8%	32,9%	26,6%	24,4%
Costa rural	51,2%	38,1%	13,8%	10,5%	15,5%	11,6%
Sierra rural	75,8%	73,3%	44,0%	40,8%	30,6%	29,3%
Selva rural	63,8%	55,3%	30,4%	23,4%	21,9%	18,0%
Nacional	48,6%	39,3%	17,1%	13,7%	16,2%	12,8%

Fuente: *Informe técnico: la pobreza en el Perú en el año 2007*. INEI.

Es decir, los pobres en el Perú viven sobre todo en el campo y entre todos los pobres rurales los que viven en la sierra son los que enfrentan no solo los mayores niveles de pobreza (donde tres de cada cuatro personas son pobres y casi dos de los tres pobres están en situación de indigencia), sino los que están más lejos de superar su condición de pobreza (la distancia de sus niveles de gasto respecto a las "línea de pobreza" es mayor que en el resto de regiones).

Por otro lado, más de la mitad de los pobres vive en una zona rural (y el 74,8% de los pobres extremos del Perú vive en una zona rural). Lo que se condice con que el 58% de los pobres y el 80% de los pobres extremos se dediquen a la agricultura, pesca o minería (mientras que solo el 21% de los no pobres está ocupado en estos sectores), y con que el 26% de los pobres y el 37% de los pobres extremos estén ocupados como trabajadores familiares no remunerados. Además, la pobreza en el Perú tiene rostro indígena. La incidencia de la pobreza es el doble entre la población con ascendencia indígena que en la que tiene al castellano por lengua materna.

Las políticas públicas tienen, pues, una gran tarea pendiente en la sierra rural en el marco de cualquier estrategia de lucha contra la pobreza. El trabajo en

materia de desarrollo rural es urgente y probablemente una apuesta segura que rendirá grandes réditos en materia de pobreza. Estrategias de desarrollo rural, de lucha contra la pobreza rural y de desarrollo agropecuario en la sierra parecen ser la receta básica. Desgraciadamente, como se verá, esta obvia receta parece ser tomada en cuenta solo de manera parcial.

El anuncio, los entusiastas y los desconfiados

En mayo, cuando el INEI anuncia los resultados de la medición de pobreza, hubo dos tipos de reacciones: los entusiastas que de inmediato vieron la ansiada prueba de que el crecimiento económico al fin "chorreaba" y se traducían en menos pobreza, y los escépticos que cuestionaron las mediciones hechas porque "nadie siente que se haya reducido la pobreza".

El primer grupo, los entusiastas, tomó el resultado de la medición de pobreza como un logro del modelo económico. Logro que da un sustento indiscutible a la decisión de perseverar en lo que se viene haciendo en materia económica y que demuestra que lo central para luchar contra la pobreza es mantener un alto



Estos 14 puntos porcentuales de incremento del gasto mensual *per cápita* equivalen a 47 soles adicionales por mes, en promedio.

crecimiento económico durante largos períodos de tiempo. Aunque todos estamos de acuerdo en que el crecimiento sostenido es imprescindible para una reducción sostenida del nivel de pobreza, hay que reconocer también que no basta con eso. Las propias cifras de reducción de pobreza dan cuenta de ello. La reducción de pobreza ocurre de manera desigual en el territorio y entre distintos grupos sociales y económicos. Aquellos más integrados a circuitos comerciales y urbanos vieron más beneficios del crecimiento (a través de las nuevas oportunidades de negocios y de los mercados laborales) y los menos articulados con estos circuitos vieron reducciones muy modestas en su pobreza (como los pobladores rurales de la sierra). Distintos grupos sociales que si bien ven pequeñas mejoras en sus oportunidades siguen enfrentando instituciones –reglas de juego– que los llevan a reproducir sus condiciones de pobreza, al margen del crecimiento agregado del país (discriminación en mercados laborales, menores oportunidades de llevar adelante una iniciativa por falta de acceso a mercados clave, deficiente calidad de servicios públicos recibidos, etc.). Además, los grupos menos beneficiados con la reducción de pobreza han visto crecer la distancia que los separa de los que sí vieron una mejora sustantiva en sus condiciones de vida (Lima se alejó de lo rural para los rurales, los estratos de mayores ingresos urbanos se alejaron de las clases medias).

Desgraciadamente, este grupo de entusiastas en lugar de leer adecuadamente estas cifras y de pensar en cómo generar nuevos y mejores mecanismos de transmisión para que todos/as puedan beneficiarse del crecimiento, prefieren no ver, no leer y quedarse con el éxito de la cifra agregada, o ahí sí recurrir al Estado como actor y pedirle que a través de las polí-

ticas sociales haga lo necesario para atender a estos grupos y zonas que no “responden” ante el escenario positivo del crecimiento. Este grupo reclama más y mejores políticas sociales para los desenganchados de los beneficios del crecimiento.

El segundo grupo es más complejo: están los escépticos de las cifras, que cuestionan la medición y la metodología y que aunque reconocen una reducción en la tasa de pobreza sospechan de las magnitudes y de la metodología; y están también los que cuestionan el resultado, la reducción de las tasas de pobreza y lo que esta implica.

El grupo más duro es el que cuestiona el resultado. Este grupo parte de que en realidad los pobres que salen de la pobreza siguen siendo pobres; y no dejan de tener razón. Salir de la condición de pobreza generalmente implica situarse justo “encima” de la línea, con un incremento en los niveles de consumo relevante en términos porcentuales, pero modesto en términos absolutos y manteniendo una alta probabilidad de “caer” en situación de pobreza nuevamente. Por ejemplo en el Resto urbano, el gasto mensual *per cápita* creció cerca de 14% entre 2006 y 2007. Estos 14 puntos porcentuales de incremento equivalen a 47 soles adicionales por mes, en promedio; de igual modo el gasto mensual *per cápita* en el ámbito rural creció 9%, lo que equivale a que cada poblador rural (en promedio) tuvo 14 soles más para gastar cada mes. Un incremento de estas magnitudes absolutas no da para generar un cambio en la situación de bienestar.

Es relevante no perder de vista esta discusión pues no deja de ser razonable. No basta con pasar la valla de la “línea de pobreza”, hay que pasarla, alejarse de ella y, sobre todo, mantenerse por encima de ella a una distancia prudencial. Por ello, junto con un discurso triunfalista de que “todo va bien”, de que el Perú crece, todos quieren ver esos beneficios reflejados en su bienestar y para ello se necesita, junto con mejoras en la capacidad de consumo, mejoras en las condiciones de vida, en las opciones de seguir moviéndose fuera de la pobreza y, sobre todo, en una menor vulnerabilidad que puede empujar a la población hacia la pobreza nuevamente. Para ello, se requieren cambios en políticas (para los no pobres) que favorezcan la movilidad hacia fuera de la pobreza (más y mejor infraestructura, mejores instituciones para lograr consolidar los esfuerzos de desarrollo privado, etc.) y para generar una clase media menos empobrecida y vulnerable. Estas medidas no son políticas sociales como las que conocemos, son políticas de promoción, de capacitación, son cambios institucionales que permiten romper los esquemas

de transmisión intergeneracional de la pobreza y la reproducción automática de la misma.

Los otros escépticos son los que dudan de las cifras, de la medición. Argumentos sobre lo inadecuado de las encuestas, del tipo de preguntas que usan, sobre la validez de las líneas de pobreza, de los factores de expansión, etc., están a la orden del día ante los anuncios de los resultados. Nadie piensa que la medición de pobreza es ideal ni mucho menos, pero es bastante consistente y comparable con las mediciones anteriores y, con ello, logra cumplir su objetivo. Desgraciadamente, nos hemos acostumbrado a desconfiar del INEI y de sus resultados. El INEI, entidad clave para que se puedan tomar decisiones acertadas, ha tenido muchos vaivenes que han afectado su credibilidad. En este caso en particular, la medición de pobreza, el INEI aceptó que se instalara un comité asesor formado por expertos en medición de la pobreza. Este comité ha jugado un papel clave en reducir el número de escépticos. Sin este comité y sus declaraciones y su soporte al trabajo técnico del INEI las cosas hubieran sido muy difíciles, se hubiera cuestionado más duramente el resultado y el INEI hubiera quedado en una posición más vulnerable.

De esta experiencia se debería sacar lecciones para el futuro del INEI. Primero, que el INEI tiene técnicos de alto nivel profesional y mucho compromiso, pero que estos requieren respaldo, apoyo externo y reconocimiento. Segundo, que contar con este tipo de comités de asesores independientes trae transparencia, confianza y respaldo. Y tercero, que no hay mejor propaganda para una entidad técnica que permitir a los "expertos" hurgar en sus procesos. Si todo es para bien, uno se pregunta por qué el INEI no institucionaliza este tipo de mecanismos (en su directorio, en la definición de comités para cada medición, etc.)

Foto CIES



Una de las discusiones prácticamente ausentes en el tema de la reducción de la pobreza es el rol de las políticas sociales.

En el caso de estos dos grupos de escépticos se ha avanzado en generar mecanismos para que los escépticos se sientan menos desconfiados de las cifras, pero nada más. Desgraciadamente, las políticas sociales que se vienen implementando no logran que los que se van quedando rezagados se enganchen con los beneficios del crecimiento, probablemente porque se necesita algo distinto a políticas sociales. Tampoco se ha avanzado significativamente en políticas de desarrollo de sectores particulares, políticas que favorezcan y premien el esfuerzo individual de los pobres (desarrollo rural, políticas de promoción del empleo juvenil, capacitación laboral, etc.).

Al margen del grupo en que uno se vea reflejado, el anuncio de una reducción de pobreza importante como la de este año mostró que esta cifra juega un rol muy importante en las discusiones sobre el Perú y su economía, así como sobre la importancia de creer en las cifras que brinda el INEI. Lamentablemente, también mostró que la discusión sobre la pobreza se limitó a temas puntuales y no llevó a una profundización en la discusión ni a la inclusión en ella de nuevos temas como la desigualdad, el rol de las políticas sociales, las estrategias de desarrollo sectorial, etc.

...y las políticas sociales ¿qué papel juegan en la reducción de la pobreza?

Una de las discusiones prácticamente ausentes en el tema de la reducción de la pobreza es el rol de las políticas sociales. ¿Cuánto de los cinco puntos porcentuales de reducción de la pobreza se deben a programas y a políticas sociales? No es muy claro, nadie lo ha medido con precisión. Circuló un estimado que decía que dos de los cinco puntos de caídas tenían que ver con políticas sociales, pero no se ha visto un estudio sobre el tema, no se avanzó mucho más en esa discusión. ¿Por qué? ¿Al Estado no le interesa saber cuán efectivo es con sus intervenciones en este tema?

Puede haber aquí un doble argumento. Si las políticas sociales son muy importantes en la reducción de la pobreza entonces el crecimiento no chorrea tanto y el modelo no logrará reducir considerablemente la pobreza por sí solo. Por otra parte, si las políticas sociales no están colaborando en la superación de la pobreza se cuestionará su pertinencia, su papel y sobre todo el presupuesto que se destina a los diversos programas sociales. Estos argumentos hacen que mejor lo dejemos así, en un terreno nebuloso donde todo es importante, pero nada lo es tanto.

En paralelo, el Estado peruano toma algunas medidas importantes respecto a sus políticas sociales, pero todo tímidamente, todo con buenas intenciones pero con limitado compromiso e impacto (todavía al menos) con el tema de fondo. Probablemente hay cuatro medidas importantes tomadas por este gobierno en materia de política social. En primer lugar, la apuesta de CRECER. CRECER como plataforma de coordinación y articulación de programas sociales, con objetivos claros y con solo tres ejes de acción: el eje 1, referido a los programas de lucha contra el hambre cuyos esfuerzos se centran en la reducción de la desnutrición crónica en niños menores de tres años; el eje 2, referido al desarrollo de oportunidades económicas para los más pobres que ha de coordinar las acciones de desarrollo productivo, empresarial y el incremento de oportunidades laborales, es decir, apoyar el esfuerzo que hacen los pobres para salir adelante; y el eje 3, referido a la conformación de una red de protección social, que es claramente el desafío mayor en un país en el que el enfoque de derechos (derecho a la protección social) es todavía incipiente.

Se ha avanzado en el establecimiento de lineamientos y estrategias para los ejes 1 y 2. En el eje 1, JUNTOS y el Pronaa juegan un papel central que debe complementarse con la atención primaria de salud y saneamiento. En este eje 1 los actores centrales que han de coordinar son el Mimdes, Salud, Vivienda y el Programa JUNTOS, aunque también deben jugar un papel los Gobiernos Locales (Vaso de leche), los Gobiernos Regionales y los otros sectores que invierten en infraestructura, por ejemplo. En el eje 2 se ha avanzado más lentamente y el grueso de la responsabilidad recae en el Ministerio de Agricultura para el tema rural y en PRODUCE y en el Ministerio

«El Estado peruano toma algunas medidas importantes respecto a sus políticas sociales, pero todo tímidamente, todo con buenas intenciones pero con limitado compromiso e impacto (todavía al menos) con el tema de fondo»

de Trabajo para el ámbito urbano. El eje 3 aún no tiene estrategia definida.

Desgraciadamente, CRECER está aún en gestación. Sigue siendo una muy buena idea pero con un contenido limitado y con poco qué mostrar. No solo por el corto tiempo, sino porque no es claro qué mostrará, qué logros podrá atribuirse una plataforma de coordinación, que si bien todos hemos reclamado, da cuenta de lo complejo que es promover la coordinación sin dejar de ver en la coordinación un medio y no un fin. Coordinar programas de distintos sectores, donde hay juegos de poderes y autonomías fuertes, es una tarea compleja.

En segundo lugar, el Estado peruano ha dado un rol preeminente en la política social al programa JUNTOS. JUNTOS, un clásico programa de transferencias monetarias condicionadas, atiende hoy a más de 400 mil familias rurales pobres. Es un logro que JUNTOS se haya mantenido como un programa casi exclusivamente rural y focalizado en los distritos más pobres. Ha mostrado algunos logros: llega puntualmente a entregar la transferencia de 100 soles a las beneficiarias, ha logrado coordinar con el Banco de la Nación un esquema de pago que funciona y tiene una red de promotores en todos los lugares donde trabaja. Lamentablemente, JUNTOS enfrenta aún muchos problemas que van desde su esquema operativo hasta su falta de poder para coordinar las necesarias acciones complementarias con los sectores que han de permitir cumplir las condicionalidades (salud y educación). Además, es un programa que no tiene una clara estrategia de salida para sus beneficiarios (como siempre sucede en nuestros programas sociales), es decir, ¿cómo y cuándo uno se “gradúa” de JUNTOS?

Pero lo más importante es que JUNTOS representa, por un lado, una apuesta por lograr un cambio en la próxima generación, si es que se logra cumplir las condicionalidades y si es que los servicios de salud y de educación que reciben los niños son de calidad,



Foto CIES

Probablemente hay cuatro medidas importantes tomadas por este gobierno en materia de política social.

cosa que hasta ahora está en duda. Por otro lado, supone un alivio temporal de la pobreza a través de la entrega de un subsidio directo en efectivo. Este subsidio debe permitir elevar el consumo de las familias más pobres favoreciendo, sobre todo, su consumo de alimentos. En ambos casos, JUNTOS no constituye una política social de superación de la pobreza, pues una vez que acaba el beneficio que otorga la familia puede caer nuevamente en condición de pobreza. Para que ello no suceda se requiere de programas que complementen el esfuerzo de JUNTOS, programas que van desde desarrollo de actividades productivas, generación de esquemas de empoderamiento de las beneficiarias, hasta la inclusión de estas en nuevos esquemas (uso del sistema financiero al que ya tienen acceso, acceso a nuevos circuitos de información, esquemas de cooperación horizontales –asociatividad–, nuevos esquemas de colaboración con los Gobiernos Locales, programas de inversión a través de cofinanciamientos público–privados). De esto hay aún muy poco. Sin este tipo de complementos, incluso si todo sale bien y como debería estar planeado en JUNTOS, no se verá un impacto relevante en la pobreza.

Para lograr estos complementos al programa JUNTOS se requiere la coordinación y la complementariedad que CRECER ofrece en el marco de los ejes 1 y 2,



Foto CIES

JUNTOS no constituye una política social de superación de la pobreza, pues una vez que acaba el beneficio que otorga la familia puede caer nuevamente en condición de pobreza.

pero también se requiere un JUNTOS proactivo, que pruebe y articule iniciativas innovadoras, para lo que se requiere un equipo directivo que además de ocuparse del manejo cotidiano del programa pueda proyectar, innovar, coordinar e implementar nuevas acciones. Hoy el equipo de JUNTOS aún destina todo su esfuerzo a hacer que el programa camine (y no libre de problemas) y a lograr lo mínimo que se debe exigir a un programa como este, dejando de lado

JUNTOS y la reducción de la pobreza

Aunque no es fácil, identificar la importancia de JUNTOS en la reducción de la pobreza en 2007, gracias a la ENAHO 2007 sí se puede hacer una gruesa aproximación al tema. En 2007, JUNTOS atendía a 1.884.673 personas en la zonas rurales (318.607 son niños menores de cinco años y 15.360 son madres gestantes), sobre todo de la sierra. En promedio, la transferencia que los beneficiarios reciben (en términos *per cápita*) es de 20 soles mensuales. Esta transferencia es relevante y prácticamente equivalente al ingreso monetario que generan estas personas. Es decir, la transferencia recibida de JUNTOS duplica la liquidez de los hogares beneficiarios. Pero, ¿esta transferencia logra sacarlos de la pobreza? La información obtenida de ENAHO 2007 muestra que no. La transferencia monetaria logra acercar a los beneficiarios a la línea de pobreza y solo aquellos que ya estaban muy cerca de la línea logran, gracias a la transferencia de JUNTOS, salir de pobres o pasar de pobres extremos a pobres no extremos.

La tasa de pobreza extrema rural en 2007 es de 32,9% y la de pobreza es de 64,6%. Si se quita la transferencia a los hogares que reciben JUNTOS, estas tasas pasarían a ser 34,7 y 65,3 por ciento, respectivamente, pero en realidad no serían estadísticamente distintas de las realmente obtenidas. Esto quiere decir que aunque hay un grupo importante de hogares que logran superar la línea de pobreza extrema (y pasar a ser pobres no extremos) gracias a la transferencia de JUNTOS, estos no son tantos como para variar la tasa de pobreza extrema. Lo mismo sucede con la tasa de pobreza rural. Incluso esto mismo sucede en el caso de la sierra rural donde se concentran los hogares beneficiarios del programa JUNTOS. Si se quita la transferencia de JUNTOS a los hogares rurales de la sierra que reciben este programa, la tasa de pobreza extrema rural de la sierra sube de 41 a 43 por ciento (diferencia que no es estadísticamente significativa). Es decir, JUNTOS es importante para los hogares más pobres, pero no es suficiente como para cambiar las tasas de pobreza rural, ni siquiera en la sierra rural.



La idea de Agro Rural es generar un programa de desarrollo rural con una fuerte presencia en la sierra rural que permita generar una mejora sostenida en las condiciones de vida de los pobladores rurales.

el desafío mayor de articular este, nuestro principal programa social, con un esfuerzo mayor de lucha contra la pobreza actual.

La tercera medida relevante tiene que ver con la creación de Agro Rural en el Ministerio de Agricultura. Probablemente ante la contundencia de la evidencia sobre la resistencia de la pobreza rural a caer, sobre todo en la sierra, y el desafío enorme que representa atacar este núcleo de pobreza desde varios frentes, se retoma la discusión sobre desarrollo rural que estuvo ausente durante los primeros años de este gobierno. La idea de Agro Rural es generar un programa de desarrollo rural con una fuerte presencia en la sierra rural que permita generar una mejora sostenida en las condiciones de vida de los pobladores rurales. Agro Rural debe entonces complementar a JUNTOS y a los demás esfuerzos sectoriales y de inversión en infraestructura rural.

Agro Rural nace como la reunión de un conjunto de proyectos que se venían implementando en el Ministerio de Agricultura y en Foncodes y en un par de proyectos nuevos, todos con énfasis en temas de desarrollo rural, y algunos de ellos con importantes logros que mostrar (como Marenass, por ejemplo). Agro Rural zanja una vieja discusión sobre quién debe encargarse de los esfuerzos de desarrollo rural. Durante un buen tiempo este tema quedó como responsabilidad de la PCM en tanto es un esfuerzo multisectorial, pero con poca atención desde allí y, sobre todo, con la dificultad de que la responsabilidad estaba en un sector distinto de los sectores que implementaban las acciones de desarrollo rural (Mimdes y Ministerio de Agricultura básicamente). El ex ministro Benavides tomó la decisión de llevar el tema al Ministerio de Agricultura, que si bien genera riesgos (de retomar los viejos esquemas de desarrollo

«El mayor desafío para el gobierno es articular e implementar políticas sociales pertinentes, bien hechas (eficaces) y lograr avanzar en la generación de un conjunto de políticas articuladas que sumen entre sí y que logren, además, atender el núcleo “duro” de la pobreza: la rural, la de la sierra»

rural centrados exclusivamente en el desarrollo agropecuario), ha permitido al menos ordenar y alinear el tema en una entidad y generar un responsable del desarrollo rural. Agro Rural es una buena idea, como CRECER, pero también recién comienza. El mayor desafío es lograr que Agro Rural se institucionalice en el ministerio, que logre pasar de ser una coordinación de proyectos independientes a ser un programa con capacidad de acción y liderazgo en el tema, que logre convertir las acciones exitosas de proyectos en políticas públicas de desarrollo rural. Eso está por verse. Entre tanto, CRECER confía en que Agro Rural será pieza fundamental de la implementación del eje 2.

Finalmente, la cuarta decisión del actual gobierno en temas relevantes de política social es en realidad una ausencia. Los programas sociales parecen estar no solo con un perfil bajo, sino con poca intención de reforma. Ni siquiera programas como el Pronaa, el Vaso de leche o lo que queda del propio Foncodes han dado muestras de cambio. Están en lo mismo que hace años y, al parecer, la presión y poder de estos programas y de sus actuales beneficiarios es tal que logran inhibir cualquier iniciativa de cambio. Programas con problemas de focalización, con filtraciones importantes y con problemas de sostenibilidad parecen no solo ser poco relevantes en la lucha contra la pobreza, sino estar ausentes en los procesos de modernización del Estado.

Desafíos para lo que viene

Como se desprende de lo anterior, el mayor desafío para el gobierno es articular e implementar políticas sociales pertinentes, bien hechas (eficaces) y lograr avanzar en la generación de un conjunto de políticas articuladas que sumen entre sí y que logren, además, atender el núcleo “duro” de la pobreza: la rural, la de la sierra. Este desafío es el mayor y es enorme, sobre todo a la luz de los limitados instrumentos y

recursos con que cuenta el Estado para avanzar en esta dirección.

CRECER y Agro Rural son dos promesas interesantes y el mayor desafío hoy es darles contenido, darles futuro y sobre todo lograr que generen resultados positivos. Demostrar que estas plataformas de coordinación generan un valor propio, que son más que la reunión de acciones de los proyectos o programas que coordinan, que están a la base de lo que requieren hacer para legitimarse y para iniciar una senda de consolidación. JUNTOS enfrenta los desafíos de la consolidación. Ya no es un programa nuevo que tiene como principal reto llegar a sus beneficiarios, por el contrario ahora debe llegar bien, asegurar que se logren los objetivos en la generación presente (mejorar el consumo, la nutrición, el empoderamiento de la mujer) y en la futura (que se cumplan las condicionalidades y que este cumplimiento se traduzca en un incremento considerable en el nivel de capital humano futuro). Pero JUNTOS debe mostrar, además, una clara vocación de apoyar o apoyarse en estrategias complementarias de salida de la pobreza para sus beneficiarios.

Los programas sociales de más larga data enfrentan los mismos desafíos desde hace mucho, no hay nada nuevo en ellos, ni para bien ni para mal. El desafío que estos enfrentan es justamente salir de esta situación de entrapamiento, o desaparecer.

En general, para los programas sociales, viejos y nuevos, además se debe exigir evaluaciones que den cuenta de si están logrando o no sus objetivos. Generalmente, cuando se pide evaluaciones se piensa que es para criticar, para que alguien pierda su trabajo, cuando en realidad es justo al revés, evaluar para mejorar, para corregir para avanzar y no seguir

«Aunque aún no se siente una desaceleración en la economía peruana como consecuencia de la crisis internacional, la economía de los grupos sociales que se ubican en las inmediaciones de la línea de la pobreza, los que están fuera de la pobreza pero por poco, puede estar comenzando a cambiar»

haciendo las cosas mal o por gusto, gastando recursos y no obtener resultados. Todos queremos mejores programas, más eficacia en la lucha contra la pobreza, pero sin evaluar, sin entender lo que se logra y lo que no con las acciones, estamos perdidos, estamos engañándonos.

Los desafíos se incrementan y complejizan en la coyuntura actual. En 2008 se verán cifras de reducción de la pobreza menos positivas que las registradas en 2007. Por un lado, la inflación de este año tendrá un impacto en los niveles de pobreza, sobre todo en lo que llamamos el resto urbano, donde se han registrado niveles inflacionarios que han superado el 15% en los últimos 12 meses. Cuánto de este incremento en los precios de los alimentos, que representan la porción mayoritaria de los gastos de las familias pobres, se traducirá en una mayor pobreza está por verse, pero claramente hay un factor aquí que juega en contra de la reducción de la pobreza en 2008.

Aunque aún no se siente una desaceleración en la economía peruana como consecuencia de la crisis internacional, la economía de los grupos sociales que se ubican en las inmediaciones de la línea de la pobreza, los que están fuera de la pobreza pero por poco, puede estar comenzando a cambiar. Caídas en las agroexportaciones, por ejemplo, tendrán un efecto en el empleo rural de la costa peruana, las reducciones en los precios de los minerales reducirán, a su vez, los recursos disponibles en los Gobiernos Locales y en las empresas mineras que se destinan a inversiones en zonas rurales, la reducción en los flujos de remesas afectarán el consumo de centenares de familias urbanas que tienen en dicha fuente uno de sus ingresos principales, las reducciones en los recursos públicos para mantener o ampliar inversiones en infraestructura y en programas sociales, etc. El desafío es poder reaccionar rápido ante estos cambios para mitigar los efectos negativos de los mismos. ¿Quién está viendo esto?

Foto CIES



CRECER y Agro Rural son dos promesas interesantes y el mayor desafío hoy es darles contenido, darles futuro y sobre todo lograr que generen resultados positivos.

Finalmente, hay tres temas que representan desafíos mayores para las políticas públicas ligadas a la reducción de la pobreza. Desafíos que no es claro quién debe asumir, probablemente el Comité Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) de la PCM, la PCM en general o el conjunto de ministerios como colectivo. El primero de estos temas es el de avanzar en una estrategia de protección social. Aunque CRECER hará una propuesta de estrategia en el marco de su eje 3, el desafío de generar una propuesta de protección social es muy grande. Se requiere una política de Estado, un cambio en las prioridades y el establecimiento de una canasta básica de servicios al que todo peruano y peruana tenga derecho por el simple hecho de vivir en este país. Pensar en protección social implica mucho más que pensar en políticas sociales o en servicios básicos como alimentación, salud, educación y saneamiento, implica pensar en temas pensionarios, en vivienda, etc. Esfuerzos en esta línea implican un plan de largo plazo en el que debemos irnos moviendo en la medida de las posibilidades, pero con un norte y un enfoque claro. Definir esta estrategia es el paso inicial, pero ahí es donde recién empieza el desafío.

Foto CIES



mientras no tengamos una educación pública de calidad en el medio rural, los pobres rurales siempre tendrán menos oportunidades que sus pares urbanos para superar sus condiciones de pobreza

El segundo gran tema es el de ampliar las discusiones sobre pobreza para incorporar en ellas el tema de desigualdad y, por ende, la necesidad de generar medidas de redistribución en el marco de las políticas públicas. Para avanzar en este desafío el primer paso debe ser entender el tipo de desigualdades que se están generando y los mecanismos a través de los cuales se reproducen y amplían las desigualdades en nuestro país. Desigualdades no solo económicas, sino en su acepción más amplia. Desigualdades que generan exclusión o que al menos inhiben procesos de cohesión social o de inclusión han de ser claramente identificadas. En este tema está todo por hacer y nuevamente no es claro quién liderará una entrada como esta dentro y fuera del sector público.

Finalmente, el tercer gran tema que debería entrar en la agenda de discusión y de acción en materia de políticas públicas y pobreza tiene que ver con la necesidad de comenzar a generar cambios institucionales que permitan romper los esquemas a través de los cuales se reproduce la pobreza y se mantienen y profundizan las desigualdades en el Perú. Por ejemplo, mientras no tengamos una educación pública de calidad en el medio rural, los pobres rurales siempre tendrán menos oportunidades que sus pares urbanos para superar sus condiciones de pobreza, pero si además no tenemos esquemas que ayuden a evitar que los niños rurales abandonen la escuela (¡las niñas sobre todo!), la distancia entre los niños rurales y urbanos solo se ampliará. Como estos, hay muchos ejemplos de instituciones, procesos, incentivos que lo que hacen es mantener a los pobres como tales e incluso distanciarlos de sus pares ampliando las brechas en vez de cerrarlas. Se tiene que lograr que todo peruano y peruana esforzado logre salir adelante como retribución a su esfuerzo, al margen de sus condiciones iniciales. Romper estos circuitos de reproducción de la pobreza y de la desigualdad está a la base de un proceso de construcción de una sociedad más justa y de un país con futuro.