



Lucha contra la pobreza: Agenda mínima para acción urgente

| Norma Correa Aste (PUCP)



Proyecto “Construyendo diálogo democrático”

El proyecto tiene como objetivo contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática del país a través de una mejor articulación entre el Congreso, el Ejecutivo, la sociedad civil, la cooperación internacional y otros actores clave, en el marco de los Consensos por el Perú aprobados por el Acuerdo Nacional.

© Consorcio de Investigación Económica y Social
Calle Luis Mannarelli 1100, Magdalena del Mar, Lima, Perú
Contacto: prensa@cies.org.pe
www.cies.org.pe

Coordinación y supervisión editorial: Claudia Zarzosa y Kevin Tello
Diagramación: Agustín Portolatino
Corrección de estilo: Lucero Ascarza

Depósito legal N° 2023-11918
Primera edición: Lima, noviembre de 2023

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) y el National Endowment for Democracy (NED) no comparten necesariamente las opiniones que se presentan en esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Resumen

Enfrentamos un contexto adverso para la lucha contra la pobreza. Las condiciones que posibilitaron la notable reducción de pobreza durante este milenio –crecimiento económico, contexto internacional favorable, mayores recursos fiscales– han cambiado. El escenario actual está marcado por ajustes a la baja en las proyecciones de crecimiento, inflación, impactos multidimensionales de la pandemia, crisis política, debilitamiento institucional, así como un contexto internacional deteriorado y emergencias climáticas (Fenómeno El Niño).

Retomar la senda de reducción de la pobreza es uno de los principales desafíos que enfrenta la gobernabilidad democrática en el Perú. El país requiere relanzar la agenda de superación de la pobreza, consolidando lo avanzado e incorporando nuevos énfasis. Las políticas de lucha contra la pobreza deben mejorar la calidad de la inversión, efectividad de los instrumentos y focalización para atender de manera sostenida a los hogares más pobres y vulnerables. Existe un amplio espacio para lograr ganancias de eficiencia en la provisión actual de servicios públicos y programas sociales. Este documento plantea una agenda de acción a corto plazo, basada en tres ejes: gobernanza y articulación, programas sociales y respuesta a emergencias. Asimismo, presenta propuestas a mediano plazo y aportes para la agenda de investigación.

Si bien enfrentamos un escenario retador para la lucha contra la pobreza, este no debe convertirse en una excusa para la inacción o la inercia. Es necesario que la lucha contra la pobreza reciba mayor prioridad en el debate político y en las agendas programáticas del Ejecutivo y del Legislativo. Los tomadores de decisiones y actores políticos deben actuar con sentido de urgencia frente al incremento de la pobreza, inseguridad alimentaria y deterioro de la calidad de vida de millones de peruanos. Para contrarrestar esta situación, se requiere impulsar el crecimiento económico y mejorar el clima de inversiones, los cuales son necesarios para ampliar el espacio fiscal para la inversión social y generar empleo, clave para posibilitar una salida sostenida de la pobreza. Las políticas económicas y las políticas sociales no deben seguir en cuerdas separadas. Finalmente, la sociedad civil tiene un rol crucial ejerciendo vigilancia ciudadana para evitar el uso político o clientelar de la asistencia social.

Norma Correa Aste¹

¹ Profesora e investigadora del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Coordinadora del Grupo de Trabajo sobre Lucha contra la Pobreza, del proyecto “Construyendo diálogo democrático”, impulsado por el CIES y National Endowment for Democracy (NED).



Índice

1. Antecedentes.....	6
2. Diálogo del Grupo de Trabajo sobre Lucha contra la pobreza.....	7
3. Propuestas de política	13
4. Aportes para la agenda de investigación.....	15
5. Conclusión.....	16
Referencias bibliográficas.....	16
Anexo de las reuniones de trabajo.....	17

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) asocia a 48 instituciones peruanas dedicadas a la investigación y a la docencia en ciencias económicas, sociales y ambientales. Su actividad fundamental es la promoción de la investigación aplicada. Como institución de segundo piso, desarrolla la investigación mediante concursos en los que jurados independientes califican no solo la calidad académica, sino también la relevancia de los proyectos para las políticas públicas, así como el enfoque de género. El CIES favorece la investigación en redes, la participación de los usuarios, el enfoque interdisciplinario, la descentralización de las capacidades y la promoción de los jóvenes.

La misión del CIES es contribuir al desarrollo del Perú elevando el nivel del debate nacional sobre las opciones clave de política económica, social y ambiental. Su propósito es fortalecer a la comunidad académica peruana para producir y diseminar conocimiento útil para analistas y agentes de decisión en el sector público, la sociedad civil, los medios de comunicación, el sector privado y la cooperación internacional.

1 Antecedentes

En el transcurso de este milenio, la evolución de la pobreza en el Perú ha transitado por cuatro momentos. Primero, el país experimentó una notable reducción de la pobreza monetaria: de tasas cercanas al 60% a inicios del milenio, los promedios nacionales se redujeron entre 21-20% hacia mediados de la década del 2010, resultados que posicionaron al Perú como un caso de éxito a nivel internacional. Estos avances fueron posibles debido al crecimiento económico, la expansión de la inversión pública y privada y —en el caso de la pobreza extrema— al rol de los programas sociales focalizados.

Segundo, el ritmo de reducción de pobreza se estancó entre los años 2015–2019, coincidiendo con la desaceleración del crecimiento económico. Transitamos una meseta en la que los promedios nacionales no variaron de manera significativa, aunque se reportó el primer incremento de pobreza de este milenio ocurrido en el año 2017.

Tercero, entre los años 2020–2021 marcados por la pandemia de la COVID-19, la reducción de pobreza retrocedió una década, incrementándose la pobreza monetaria a 30%. Si bien la pobreza monetaria se redujo ligeramente en el año 2021, no se recuperaron los niveles prepandemia. A la crisis sanitaria generada por la COVID-19 se sumó la inflación, el encarecimiento del precio de alimentos y la escasez de fertilizantes, lo cual generó una emergencia alimentaria.

Cuarto, durante el 2022, el incremento de la pobreza monetaria afectó al 27.5% de la población, más de nueve millones de personas. En este periodo, 628 000 ciudadanos cayeron debajo de la línea de pobreza con respecto al 2021 y la pobreza se incrementó en 16 departamentos.

El patrón de pobreza peruano se ha complejizado. Además de la tendencia al alza de la pobreza monetaria, coexisten dos problemáticas: el recrudecimiento de la pobreza extrema en ámbitos rurales —donde confluyen múltiples brechas y desigualdades históricas— y el aumento de la pobreza urbana. Aproximadamente el 70% de los pobres a nivel nacional se encuentra en las ciudades.

La Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030 (PNDIS) fue aprobada a finales de diciembre 2022 y propone como meta reducir la pobreza monetaria al 15% en el 2030. Para alcanzar esta meta, se requerirán tasas de crecimiento anuales de por lo menos 5%. Con tasas de crecimiento de 2.5%, recién en el 2040 se alcanzarían los niveles de pobreza prepandemia, (20%–21%), por encima de la meta planteada por la PNDIS (Monge & Campana, 2022).

Enfrentamos un contexto adverso para las políticas de lucha contra la pobreza. Las condiciones que posibilitaron la notable reducción de la pobreza —crecimiento económico, contexto internacional favorable, recursos fiscales— han cambiado. El escenario actual está marcado por ajustes a la baja en las proyecciones de crecimiento, inflación, impactos de la pandemia, crisis política, debilitamiento institucional, así como un contexto internacional deteriorado y emergencias climáticas (Fenómeno El Niño). En octubre de 2023, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) anunció que la economía peruana está en recesión, lo cual limitará el espacio fiscal para ampliar la inversión social.

2 Diálogo del grupo de trabajo de lucha contra la pobreza

Entre los años 2022 y 2023, el CIES convocó a un conjunto de especialistas del sector público, organismos internacionales, sector privado, academia y sociedad civil, así como a representantes de los partidos políticos y asesores del Parlamento, para formar un grupo de trabajo en el marco del proyecto “Construyendo diálogo democrático”. La agenda temática incluyó cinco sesiones realizadas entre julio de 2022 y junio de 2023². Considerando los objetivos del Acuerdo Nacional, la opinión de expertos y una encuesta realizada a los miembros del grupo de trabajo, se identificaron los siguientes asuntos prioritarios: seguridad alimentaria, pobreza urbana, focalización, programas sociales y educación de calidad.

Primera sesión - 14 de julio 2022 Lucha contra la pobreza: evolución reciente y opciones de política

En la sesión inaugural del grupo de trabajo, Álvaro Monge (Macroconsult) presentó los principales hallazgos del estudio *Lucha contra la pobreza: evolución reciente y opciones de política* (Monge & Campana, 2022), elaborado por encargo del proyecto “Construyendo diálogo democrático”. Este es el diagnóstico que presenta la investigación:

- **Evolución de la economía:** Hasta el 2009, hubo un periodo de alto crecimiento que continuó hasta el 2013, pero con desaceleración. Posteriormente, entre los años 2013 y 2019, hubo un periodo de bajo crecimiento. Entre los años 2020 y 2021 enfrentamos un periodo de recesión por la pandemia de la COVID-19 y luego un rebote económico cuando se reactivaron las actividades económicas después de las cuarentenas.
- **Evolución de la pobreza:** la pobreza monetaria se redujo de manera

significativa durante este milenio (de 60% a 20%). Entre los años 2014 al 2019 los niveles de pobreza se estabilizaron alrededor de 20%, lo cual se explica por el bajo crecimiento económico. En cuanto a la vulnerabilidad, esta creció de 21% a 34% entre el periodo 2004-2019.

- **Urbanización de la pobreza:** Desde el 2009 se observa un crecimiento de la pobreza urbana, situación agravada a partir del 2020 debido a los impactos económicos y sociales de la pandemia. Por ejemplo, la pobreza en Lima Metropolitana llegó a estar 10 puntos porcentuales por encima del año 2019. En la actualidad, cerca del 70% de los ciudadanos en situación de pobreza monetaria del Perú viven en ciudades. No obstante, en términos de incidencia, la pobreza rural es más alta que la pobreza urbana. Monge atribuyó el incremento de pobreza urbana a problemas en el mercado laboral, en un contexto marcado por salarios reales más bajos e ingresos más inestables. Asimismo, el incremento de los precios configura un entorno de vulnerabilidad: si incrementan los precios y los salarios no aumentan, hay una pérdida real de la capacidad de compra.

Teniendo en cuenta esa situación, los autores del estudio presentaron tres escenarios para estimar la trayectoria de la pobreza en el Perú para este año (gráfico 1 y gráfico 2):

En un escenario base, las condiciones de inserción laboral (urbana) no mejoraban y los ingresos crecían por debajo del crecimiento de la economía (2.5%). Los soportes económicos solo estaban parcialmente bien focalizados, la inflación se mantenía alta (por encima del 6%), la crisis de fertilizantes se canalizaba por precios y los efectos positivos y negativos en economía rural se neutralizaban.

En un escenario pesimista, las condiciones

² El detalle de las sesiones de trabajo se encuentra en el Anexo, al final del documento.



de inserción laboral (urbana) no mejoraban y los ingresos se recuperaban por debajo del crecimiento de la economía (2.5%). Los soportes económicos estaban mal focalizados, la inflación se mantenía alta (por encima del 6%), la Crisis de fertilizantes se canalizaba a precios y la economía rural se deterioraba por menor producción agrícola.

Finalmente, en un escenario optimista, las condiciones de inserción laboral mejoraban y los ingresos se recuperaban en línea con el crecimiento de la economía esos años (2.5%). Los soportes económicos estaban bien focalizados y eran de tamaño adecuado en 2022. La inflación caía rápidamente en 2022 y convergía al rango meta a inicios del 2023. No había crisis por fertilizantes.

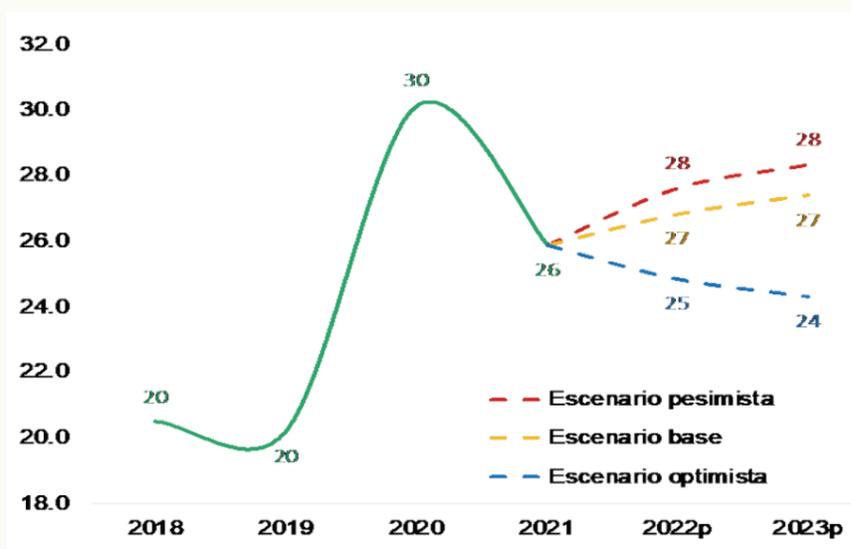
A la luz de las estimaciones realizadas, Monge indicó que, durante los próximos dos años, Perú mantendrá niveles relativamente altos de pobreza, alrededor del 27%. Respecto a los niveles de vulnerabilidad, señaló que tenderá a establecerse alrededor del 35%. En el largo plazo, si bien hay una mejor perspectiva de la reducción de la pobreza porque el efecto inflacionario desaparece, difícilmente se reducirá por debajo del 25%. Para llegar a una reducción del 20%, la economía deberá crecer a tasas cercanas al 5.5%. Si el problema de seguridad alimentaria persiste en el tiempo, se observará incidencia en la anemia y en la desnutrición, así como en el rendimiento educativo.

Segunda sesión – 25 de octubre 2022 Pobreza urbana: nuevos desafíos para las políticas públicas

La segunda sesión estuvo a cargo de Javier Herrera, representante en el Perú del Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD) Francia y experto en medición de indicadores económicos y sociales. La exposición se centró en la evolución de la pobreza monetaria en ámbitos urbanos y sus implicancias para las políticas públicas. Este es el diagnóstico que brindó en su exposición:

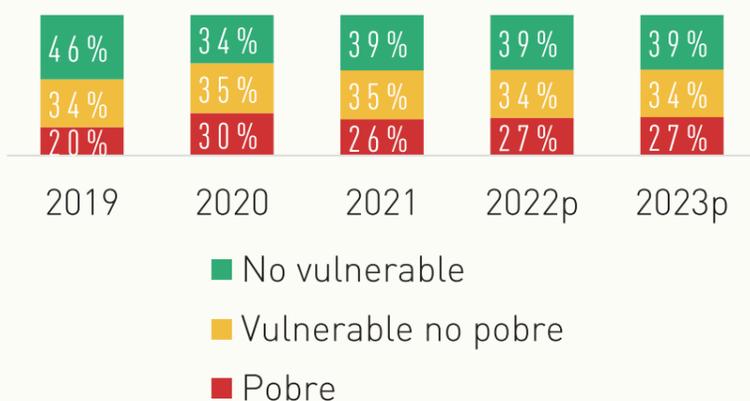
- **Cambios demográficos:** Según el censo de 1940, el 64,6% de la población peruana residía en el área rural y el 35,4% en el área urbana. El censo de 1972 evidenció que el Perú dejó de ser un país rural para convertirse en uno mayoritariamente urbano, donde el 59,5% de la población ya residía en ciudades. La población urbana alcanzó el 65,2% en 1981 y el 70.1% en 1993. En el período 2007-2017, la tendencia se acentuó aún más: la población urbana pasó de 75,9% a 82,4% a nivel nacional.
- **Litoralización del patrón de residencia:** La población en la sierra viene disminuyendo de manera acelerada desde la década de 1940. Entre los censos de 1940 y 2017, el porcentaje de la población residente en la sierra se redujo de 65% a 28.1%, mientras que la población residente en la costa se incrementó de 28.3% a 58% y la

Gráfico 1. Proyecciones de la tasa de pobreza (% de personas)



Fuente: INEI. Elaboración y proyección: Macroconsult.

Gráfico 2. Proyecciones de pobreza y vulnerabilidad* (% de personas)



(*) Las proyecciones corresponden al escenario base. Fuente: INEI. Elaboración y proyección: Macroconsult

población de la selva pasó de 6.7% a 13.9%.

- **Urbanización de la pobreza:** En 2020 había más de 3.5 millones de personas en situación de pobreza en el área urbana que en el área rural. A pesar de la recuperación parcial de la economía en el 2021, aún existen 3.2 millones más de personas en situación de pobreza en el ámbito urbano. El número de personas en situación de pobreza en Lima Metropolitana sobrepasó el total de la sierra rural (714 000 y 637 000, respectivamente).
- **Especificidades de la pobreza urbana:** Los hogares urbanos en situación de pobreza sacrifican parte esencial de su alimentación para cubrir gastos que les permitan acceder al trabajo, como por ejemplo costos de transporte, lo cual agrava su déficit calórico. Por otro lado, son muy vulnerables al incremento de precio de alimentos. En este contexto, la inflación ha afectado severamente la trayectoria de pobreza en Perú. Por ejemplo, en el 2021 la inflación aumentó la pobreza en 2.8 puntos porcentuales. Sin inflación, la pobreza habría disminuido 7.1 puntos porcentuales.
- **Dimensión espacial:** En 2021, casi un tercio (30%) de la población urbana residía en asentamientos humanos (AA. HH.) y 22.4% en urbanizaciones, en donde se encuentran el 32.1% y el 16.3% de la población en situación de pobreza respectivamente. En el caso de Lima Metropolitana, cerca de la mitad (45.9%) del incremento de la pobreza durante 2020 ocurrió en los asentamientos humanos y un 19.8% en las urbanizaciones, principalmente de Lima Norte y Lima Este. Cabe precisar que la ciudad de Lima presenta niveles bastante altos de segregación residencial, lo cual tiene consecuencias negativas en el mercado laboral, transporte, acceso a servicios, etc.

En cuando a opciones de política, Herrera resaltó que se debe considerar el número absoluto de personas en situación de pobreza y no solamente las tasas (%) de pobreza. Una mirada excesivamente fijada en tasas ha impedido reconocer a tiempo que la pobreza se concentra en las ciudades, en particular en la

costa. Considerar únicamente los porcentajes de hogares en situación de pobreza en áreas geográficas de dimensiones muy heterogéneas tiene como consecuencia minimizar las dinámicas demográficas subyacentes. Por ende, el sistema de focalización nacional debe mejorarse incorporando indicadores de pobreza urbana desagregados a nivel espacial.

Asimismo, la respuesta a la pobreza urbana debe ir más allá de los programas sociales existentes para incorporar acciones desde otros sectores; por ejemplo, empleo, productividad y acceso a servicios básicos como agua y saneamiento. En el caso de Lima Metropolitana, resulta clave descentralizar las economías de aglomeración, para lo cual se requiere mejorar el sistema de transporte y reducir los tiempos de tránsito.

Tercera sesión – 13 de abril 2023 Reflexiones postpandemia en torno a los programas sociales y la lucha contra la pobreza

La tercera sesión estuvo a cargo de Lorena Alcázar, investigadora principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) y experta en políticas sociales. La exposición presentó un balance sobre las respuestas de protección social implementadas como respuesta a la pandemia y los desafíos pendientes:

- **Evolución de la pobreza:** La pobreza rural ha regresado a niveles prepandemia, pero la pobreza urbana no se ha recuperado. La urbanización de la pobreza se agudizó con la pandemia. Sin embargo, las brechas de pobreza no son solamente por ámbito rural/urbano, sino también hay brechas por género, etnicidad y situación de discapacidad.
- **Capacidad estatal:** Desde la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en el 2011, se ha priorizado la atención del ámbito rural a través de programas sociales organizados en cinco ejes: nutrición infantil, desarrollo infantil temprano, desarrollo de la niñez, inclusión económica y protección del adulto



mayor. En contraste, no existe un plan de respuesta frente a la pobreza urbana, pese a que las personas en situación de pobreza en las ciudades han sido las más afectadas durante la pandemia (desempleo, incremento de precios de alimentos, etc.). Finalmente, tenemos un sistema de focalización desactualizado que impide que la ayuda del Estado llegue a la población más vulnerable.

- **Respuestas a la COVID-19:** Se implementaron medidas de alivio inmediato, como la entrega de bonos, alimentos, disposiciones de efectivo (fondos de pensiones) y adaptaciones de los programas sociales para operar de manera remota. Sin embargo, los siguientes cuellos de botella limitaron el impacto de dichas medidas: (1) no existe un liderazgo claro en términos de protección social, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) tuvo mucha dificultad para ejercer una rectoría a nivel país; (2) el Perú no tiene un sistema de protección social, aunque cuenta con varios programas de asistencia social, principalmente en el ámbito rural; (3) los programas sociales tienen un alcance territorial insuficiente; (4) no existe una estrategia para la pobreza urbana, a pesar que los pobres urbanos fueron los más afectados durante el 2020; (5) los programas sociales funcionan de forma inercial, (6) el sistema de focalización está desactualizado; (7) hay una limitada inclusión financiera y conectividad; (8) falta capacidad técnica para ejecutar presupuesto y rendir cuentas; y (9) falta continuidad en la voluntad política.

Teniendo en cuenta estos aspectos, Alcázar planteó una serie de recomendaciones:

Primero, es importante evaluar las adaptaciones de los programas sociales realizadas en el contexto COVID-19. Los programas sociales gestionados por el MIDIS adaptaron sus operaciones de manera remota con mucho esfuerzo. Asimismo, se realizaron expansiones de cobertura temporales, en el marco de decretos de urgencia, los cuales permitieron que el programa Juntos amplíe su presencia en contextos urbanos.

Empero, la interrupción de las operaciones presenciales fue muy prolongada, lo cual fue crítico en servicios como Cuna Más, cuyas instalaciones empezaron a reabrir a finales del 2022. Las normativas sanitarias dificultaron las operaciones de los programas sociales dirigidos a los más vulnerables.

Segundo, es crucial contar con un sistema de información completo que permita una correcta focalización. La entrega de bonos en respuesta a la pandemia enfrentó problemas de filtración precisamente por no contar con información actualizada. En medio de la emergencia, el Estado tuvo que recurrir a la focalización inversa, la cual enfrentó cuellos de botella en su implementación. Asimismo, se evidenció que la población urbana no cuenta con un sistema de protección social, razón por la que resulta necesario avanzar en la construcción de una estrategia de superación de pobreza urbana.

Finalmente, el Estado debe apostar a futuro al fortalecimiento de las ollas comunes, especialmente en contexto de emergencia, evitando su politización y prácticas clientelares. Durante la pandemia, la entrega de canastas a los hogares tuvo una reducida efectividad, tanto por problemas de implementación, costos logísticos y limitado impacto en los más vulnerables. El soporte a las ollas comunes, primera línea de respuesta ciudadana al problema del hambre durante la emergencia sanitaria, fue tardío e insuficiente.

Cuarta sesión – 18 de mayo 2023 Pobreza rural

La cuarta sesión estuvo a cargo de Carolina Trivelli, investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y exministra de Desarrollo e Inclusión Social. Se presentaron datos sobre la evolución de la pobreza rural y se identificó el nuevo desafío que enfrenta el Perú en un contexto marcado por el incremento de la brecha y severidad de la pobreza rural: ya no basta con sostener a las personas y llevarlas por encima de la línea de pobreza, sino que es indispensable que las políticas públicas encuentren a los ciudadanos que se van quedando muy lejos de la línea de la pobreza

con una estrategia de emergencia. Este es el diagnóstico planteado por Trivelli:

- **Crecimiento y pobreza:** Mientras más excluido el grupo, el crecimiento tiene menor efecto en reducir la pobreza. Si bien el 80% de la reducción de la pobreza a nivel nacional se explica por el crecimiento, dicha cifra se reduce en el caso de las poblaciones más vulnerables. Por ejemplo, el crecimiento económico solo explica el 60% de la reducción de la pobreza rural, el 50% de la reducción de la pobreza extrema en la sierra y aproximadamente el 45% de la reducción de pobreza extrema en los pueblos indígenas. En este contexto, los programas sociales han cumplido un rol clave para mejorar las condiciones de vida y responder a la emergencia sanitaria en contextos rurales.
- **La pobreza extrema es un fenómeno rural:** Si bien la pobreza rural no creció durante la pandemia, la pobreza extrema rural sí aumentó. De las aproximadamente 1.6 millones de personas en situación de pobreza extrema en el Perú, 58% residen en zonas rurales. Del total de la población rural del Perú, 15% se encuentra en situación de extrema pobreza, lo cual es inaceptable para un país con los recursos fiscales del Perú. Durante la pandemia, quienes ya estaban en situación de pobreza en el mundo rural han visto empeorar su situación: la tasa de pobreza extrema total subió a 5% (antes de la pandemia era 2.95%).
- **Características de la pobreza rural:** En el mundo rural peruano, ser pobre es la norma. 84% de las personas residentes en el ámbito rural enfrentan alguna forma de pobreza (monetaria, multidimensional o subjetiva). La incidencia de pobreza rural sigue siendo considerablemente superior a la urbana —casi el doble— y la pobreza extrema rural es excesivamente alta (casi 15%). Las condiciones de vida de los grupos muy pobres en el mundo rural se han deteriorado y requieren una estrategia de atención de emergencia. Por otro lado, dentro del mundo rural hay diferencias sustantivas: la sierra rural es mucho más pobre que la costa y la selva rural. Por otro lado, de acuerdo con

estimaciones realizadas por la expositora, 74% de personas en el mundo rural se encuentran en situación de pobreza multidimensional, cifra que se reduce al 38% para el promedio nacional. Por otro lado, los residentes de la costa rural presentan las tasas más altas de pobreza subjetiva.

Como parte de las recomendaciones de política, Trivelli resalta que mucho del desarrollo y del futuro del Perú se juega en el ámbito de la minería, el turismo, la producción de alimentos, etc. Por ello, dejar que el Perú rural se empobrezca es un error que no debe cometer la política pública.

Asimismo, se requiere retomar un enfoque de desarrollo rural más allá una estrategia basada únicamente en programas sociales. El soporte a la agricultura familiar es clave es un contexto donde 15% de la población rural se encuentra en situación de pobreza extrema. Como se indicó antes, los programas sociales cumplieron un rol clave para responder a la emergencia sanitaria en contextos rurales. Sin embargo, es necesario introducir ajustes para responder al nuevo contexto. El monto de las transferencias monetarias (Juntos, Pensión 65 y Contigo) permanecen estáticos desde su creación. Si bien incrementar el monto de las transferencias supone un esfuerzo fiscal importante, debe considerarse que tiene un impacto mayor que los bonos temporales, pues lo que mejora la situación de los hogares es la regularidad y la predictibilidad en sus fuentes de ingreso.

Por otro lado, para lograr mayores efectos en la reducción de pobreza, se requiere complementar la ampliación de cobertura de servicios (salud, seguridad alimentaria, desarrollo productivo, capacitación) con transferencias de activos. Si bien son intervenciones más costosas que los programas aislados, son efectivas para transformar la vida de las personas en pobreza extrema y dinamizar el mundo rural. Para ello, es necesario fortalecer la agricultura familiar, pero también reconocer que la estructura de generación de ingresos en el mundo rural ha cambiado mucho por las relaciones urbano-rurales y por la diversificación económica de los hogares

(comercio, turismo, emprendimiento).

Finalmente, es importante mejorar las mediciones de pobreza. Las distintas mediciones nos dan información distinta y complementaria que permiten entender mejor las dinámicas de pobreza. Asimismo, múltiples lecturas de pobreza nos permiten identificar mejor cuáles son los paquetes de intervenciones que realmente tendrían mayor impacto.

Quinta sesión – 15 de junio 2023 **La nueva política de desarrollo e inclusión social del Perú: prioridades, avances y desafíos**

La quinta sesión estuvo a cargo de Fanny Montellanos, viceministra de Prestaciones Sociales del MIDIS, quien presentó la nueva Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social aprobada por el gobierno del Perú en diciembre del 2022 (PNDIS 2030). Este fue su diagnóstico:

- **Contexto:** 27.5 % de la población a nivel nacional se encuentra en situación de pobreza. La pobreza se concentra más en los ámbitos urbanos, pero también ha crecido la pobreza extrema concentrada en zonas rurales. El 60% de la población del Perú es vulnerable o vive en condición de pobreza. La reducción de la desnutrición crónica se ha estancado y la anemia ha subido, habiéndose reportado el mayor incremento en la costa central. Desde la perspectiva del MIDIS, esto representa desafíos para atender de manera diferenciada ambas situaciones.
- **Enfoque PNDIS 2030:** El problema público que busca atender la PNDIS 2030 es la exclusión social que genera la pobreza a lo largo del ciclo de vida de las personas, principalmente por las barreras que impiden que los ciudadanos accedan a servicios como salud y educación. El resultado es la desigualdad, el limitado ejercicio de la ciudadanía y la transmisión intergeneracional de la pobreza.
- **Objetivos:** La PNDIS propone como meta que la pobreza monetaria llegue al 15%

en el 2030 (alrededor de 3 millones de personas). Lograr esta meta depende de la mejora de las perspectivas económicas del país, así como de la capacidad estatal para implementar servicios de calidad y mejorar la gestión de conflictos. Por ejemplo, la conflictividad social ha dificultado la implementación de programas y acciones del MIDIS en algunos territorios. Adicionalmente, se proponen cinco objetivos prioritarios: 1) mejorar el desarrollo infantil temprano, 2) mejorar el desarrollo físico, cognitivo y socioeconómico de niñas, niños y adolescentes; 3) incrementar las capacidades para la inclusión económica de jóvenes y adultos; 4) mejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores; y 5) mejorar las condiciones del entorno de la población para asegurar su inclusión social.

- **Énfasis PNDIS 2030:** Uno de los principales cambios de la PNDIS 2030 en comparación a los instrumentos de política previos (por ejemplo, la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, posteriormente elevada a política en el 2016) es que considera como población priorizada a los pobres y pobres extremos tanto en zonas rurales como urbanas. Los instrumentos de política previos se enfocaban de forma predominante en la población rural. Por otro lado, la viceministra señaló que además de la pobreza monetaria, el PNDIS considera la pobreza multidimensional y doce enfoques transversales. En cuanto a la capacidad estatal, la PNDIS 2030 ha mapeado 81 servicios y programas que tienen como corresponsables a 14 ministerios, a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y a los gobiernos regionales y locales, mientras que la PNDIS 2016 identificaba 49 intervenciones.

Montellanos resalta que desde el MIDIS y la PNDIS se están priorizando tres ejes de política: fortalecimiento, rediseño y articulación de programas sociales, atención alimentaria y desarrollo productivo. Además, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), se está poniendo énfasis en la primera infancia y en la atención alimentaria. En febrero del 2023, la Comisión Interministerial

de Asuntos Sociales (CIAS-PCM) aprobó los indicadores emblemáticos de la política social, sobre los cuales cada sector tiene que rendir cuentas periódicamente.

Por otro lado, la expositora también planteó los desafíos para la implementación de la PNDIS. Uno de ellos es la gobernanza pues, si bien el MIDIS es el ente rector, el tamaño del desafío que enfrenta el país en materia de pobreza requiere la contribución de diversos sectores, incluyendo gobiernos locales, para lo cual debe fortalecerse el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS). Además, se debe establecer un marco social multianual para orientar el gasto, manteniendo la priorización en los objetivos y estrategias de la PNDIS.

Asimismo, es importante mejorar la gestión del Sistema Nacional de Focalización (incluyendo su integración con otros registros nacionales) y la actualización del padrón

general de hogares; contar con mediciones complementarias de pobreza y exclusión (monetaria, multidimensional) y sostener una mejora continua en programas sociales (transferencias monetarias en contextos urbanos, escalamiento del programa Cuna Más, entre otros).

Finalmente, en cuanto a la pobreza rural, el MIDIS apuesta por una estrategia multisectorial de cierre de brechas sociales, la cual construye sobre los avances realizados en la última década. Sin embargo, se requiere una articulación efectiva y concurrencia de servicios en el territorio.

En el caso de la pobreza urbana, no se cuenta con una estrategia definida, pero se destacó la importancia del empleo, emprendimiento y formalización, protección social, y acceso a servicios básicos como el agua.

3 Propuestas de política

En las últimas tres décadas, Perú amplió la cobertura de servicios públicos universales y focalizados, a la par que estableció un nuevo marco institucional para las políticas sociales, el cual tuvo como hito la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en el año 2012. Sin embargo, las estrategias de superación de pobreza y los programas sociales fueron diseñados para responder a los bolsones de pobreza rural. Si bien queda mucho por hacer para atender la gravedad de la pobreza en ámbitos rurales, responder a la creciente pobreza urbana constituye un pendiente de larga data.

Las políticas de lucha contra la pobreza enfrentan un doble desafío de diseño e implementación: el recrudescimiento de la pobreza extrema rural y la expansión de la pobreza urbana. Los instrumentos de política pública disponibles no están diseñados para responder a esta nueva realidad. El Estado peruano cuenta con experiencia acumulada de intervención en ámbitos rurales, lo cual brinda una base para potenciar estrategias

multisectoriales (desarrollo, agricultura, vivienda, salud, educación). En contraste, no se cuenta con capacidad estatal instalada ni con una estrategia clara para responder a la pobreza urbana.

Si bien enfrentamos un escenario retador para la lucha contra la pobreza, este no debe convertirse en excusa para la inacción o la inercia. Es necesario aprender de la experiencia adquirida.

Desde el 2020, en el contexto de la pandemia, se escaló la entrega de canastas y diversos bonos sin objetivos claros. Si bien estos instrumentos fueron razonables durante el primer año de la emergencia sanitaria, ya para el 2021 era necesario afinar la estrategia y mejorar la focalización. Por ejemplo, el Bono Yanapay (apoyo económico individual de 350 soles entregado entre setiembre 2021 a julio 2022) tuvo un carácter cuasi universal (13.5 millones de personas), lo cual le hizo perder efectividad. De haber sido focalizado en los hogares más pobres, dicho subsidio pudo haber reducido

la pobreza hasta en tres puntos porcentuales (Lavado, Liendo & Guzmán, 2021).

La bonificación de las respuestas de política social no es una estrategia sostenible económicamente, ni efectiva en términos de resultados, aunque puede ser políticamente atractiva. Es por ello fundamental evitar el uso político de la asistencia social, para lo cual la vigilancia ciudadana será indispensable. El Estado peruano debe abandonar respuestas asistencialistas y centrar sus esfuerzos en fortalecer programas y estrategias que hayan dado buenos resultados, así como generar nuevas soluciones para problemas emergentes. La situación de los hogares más pobres rurales y urbanos no mejorará con la entrega de un bono aislado, pues requiere un soporte de protección social sostenido.

Perú cuenta con programas sociales y programas de desarrollo productivo con amplia experiencia operativa en el territorio nacional, los cuales cumplieron un rol crucial durante la emergencia sanitaria generada por el COVID-19. Los programas de transferencias monetarias son un instrumento potente si cuentan con un diseño claro, adecuada focalización y sistemas de monitoreo y seguimiento.

Medidas a corto plazo (12 meses)

Gobernanza y articulación:

1. La Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS-PCM) debe presentar una hoja de ruta para los próximos 6 meses, detallando prioridades en la entrega de servicios a los ciudadanos en ámbitos rurales y urbanos. Ello teniendo en cuenta que la implementación de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social enfrentará un complejo escenario marcado por el incremento de la pobreza, recesión económica, inflación y crisis política.
2. Fortalecer el rol y liderazgo del Ministerio de Economía y Finanzas en la agenda de lucha contra la pobreza. Se requiere: retomar la programación presupuestal multianual con los sectores sociales y mejorar de la

calidad del gasto, especialmente en los gobiernos regionales y locales.

3. Reforzar las instancias de articulación regional existentes: a) Evaluar la efectividad de las acciones realizadas por gobiernos regionales y locales en inversión social; b) Definir hojas de ruta regionales para la lucha contra la pobreza; y c) Desde PCM, MEF y MIDIS, brindar soporte técnico a los gobiernos regionales y locales para mejorar la efectividad e impacto de los servicios vinculados a la lucha contra la pobreza. En el caso de la pobreza rural, se requieren mejorar las estrategias territoriales (zonas altoandinas, amazonia), impulsando el acceso a paquetes básicos de infraestructura y mejorando los mecanismos productivos y el vínculo con los mercados.
4. Elaborar, desde el MIDIS, una agenda específica para responder a la pobreza urbana, detallando prioridades territoriales y segmentos poblaciones priorizados.
5. Acelerar la actualización del padrón de focalización de hogares, en coordinación con los gobiernos locales.

Programas sociales:

1. Ajustar el monto de las transferencias monetarias de los programas Juntos y Pensión 65 de acuerdo a la inflación, pues no ha variado desde su creación.
2. Escalar el programa Juntos en ámbitos urbanos, debidamente focalizado.
3. Mejorar el funcionamiento y la calidad del servicio alimentario de Qali Warma.
4. Retomar los pilotos de compras públicas a la agricultura familiar para generar círculos virtuosos con las economías locales.
5. Evaluar la efectividad de las intervenciones temporales del Decreto de Urgencia 095-2020, identificando los cuellos de botella de gestión y su capacidad de réplica en nuevos contextos de emergencia.

Respuesta a emergencias:

1. Mejorar la calidad y oportunidad del soporte a las ollas comunes y comedores populares, priorizando a) sistemas de abastecimiento de alimentos, b)

empadronamiento actualizado y mapeo de su distribución territorial, c) mecanismos de vigilancia ciudadana y transparencia para evitar uso político y corrupción, y d) sostenibilidad, a través de proyectos de desarrollo productivo.

2. Escalar acciones de promoción de la salud orientadas al desarrollo infantil temprano, con énfasis en desnutrición y anemia. Para ello es necesario que el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación trabajen de manera articulada, pues las escuelas son espacios claves para el acceso a servicios de protección social de la niñez más vulnerable.
3. Fenómeno del Niño: se requiere una respuesta específica combinando asistencia alimentaria, transferencias temporales y acceso al crédito para mitigar el impacto negativo en los ingresos corrientes y activos productivos de los hogares.

Medidas a mediano plazo

Perú requiere una estrategia de lucha contra la pobreza que aborde de manera más sistemática la mejora de capital humano y la

expansión de oportunidades. Para ello, las estrategias orientadas al ámbito rural deben priorizar el desarrollo de infraestructura productiva, el fortalecimiento de micro corredores, la conectividad, los programas sociales que contribuyan a la generación de autonomía económica y la mejora de la calidad de servicios claves para el desarrollo humano (salud, educación). Por otro lado, las estrategias orientadas a ámbitos urbanos deben impulsar la empleabilidad (capacitación, intermediación laboral), especialmente entre los jóvenes, así como la mejora de servicios básicos en asentamientos humanos, especialmente el acceso a agua.

La mejora del capital humano es un reto transversal en ámbitos urbanos y rurales, donde resulta urgente priorizar la recuperación de aprendizajes y el incremento de la calidad del servicio educativo. Es indispensable evitar que los impactos generados por el prolongado cierre educativo en el marco de la pandemia se conviertan en permanentes y profundicen las desigualdades que existían previamente. Por otro lado, perfeccionar el funcionamiento de los servicios de cuidado existentes e impulsar nuevas soluciones público-privadas y comunitarias resulta clave para promover la participación laboral de la mujer.

4 Agenda de investigación

Perú cuenta con una buena base de conocimiento y estadísticas oficiales que permiten análisis más finos y profundos sobre la heterogeneidad de la pobreza y patrones de vulnerabilidad. Los cambios en el patrón de pobreza y los retos emergentes del contexto postpandemia han generado nuevas demandas de evidencia y una relectura del contexto. Sobre la base de las discusiones realizadas en el grupo de trabajo, se han identificado las siguientes demandas de investigación:

- Abordar el carácter dinámico de la pobreza, yendo más allá del enfoque estático que no considera las transiciones (salida de la pobreza, empobrecimiento), lo cual requiere un análisis de vulnerabilidades a nivel de los hogares. Asimismo,

resultan necesarios análisis que ayuden a comprender los cambios en los patrones de desigualdades de oportunidades, de procesos y de normas sociales.

- Evaluar los cambios en los patrones demográficos y sus implicancias para la provisión de servicios (salud, educación, pensiones).
- Analizar los patrones de la pobreza crónica rural, la relación entre pobreza y etnicidad, los cambios en mercados laborales rurales y los efectos del cambio climático en los hogares rurales y los pueblos indígenas.
- Identificar los factores específicos de vulnerabilidad y las causas de la

pobreza urbana. En particular, los efectos de la segregación residencial en el mercado laboral, el acceso a servicios y la criminalidad. Para ello es necesario ampliar la disponibilidad de microdatos censales. Además, estudiar la expansión de ciudades intermedias y sus implicancias para la provisión de servicios públicos (agua, electricidad, educación, salud, transporte), así como la gestión de programas sociales.

- Ampliar el cuerpo de evidencias sobre implementación de programas y servicios sociales, con el fin de identificar cuellos de botella y limitaciones institucionales. Si bien los indicadores contribuyen a identificar mejoras o retrocesos en dimensiones relevantes para la lucha contra la pobreza, no son suficientes para comprender la capacidad estatal para ejecutar políticas efectivas en el territorio.

5 Conclusiones

Es necesario que la lucha contra la pobreza reciba mayor prioridad en el debate político y en las agendas programáticas del Ejecutivo y del Legislativo. Para retomar la senda de reducción de pobreza de manera sostenida se requiere impulsar el crecimiento económico y mejorar el clima de inversiones, pues son necesarios para la generación de empleo y para ampliar el espacio fiscal disponible para la inversión social. Las políticas económicas y las políticas sociales no deben andar en cuerdas separadas.

Frente al actual escenario económico, las políticas de lucha contra la pobreza deben mejorar la calidad de la inversión, la efectividad

de los instrumentos y la focalización para atender de manera sostenida a los hogares más pobres y vulnerables. Existe un amplio espacio para hacer ganancias de eficiencia en la provisión actual de servicios públicos y programas sociales.

A futuro, es necesario que Perú asuma el reto de construir un sistema de protección social eficiente, centrado en los riesgos que enfrentan los ciudadanos a lo largo de su ciclo de vida y no sólo en su condición laboral. Por ejemplo, la atención a los adultos mayores (pensiones) o las respuestas a riesgos por enfermedades (sistema de aseguramiento de salud).

Referencias bibliográficas

Correa, N. (2021). *Protección social y lucha contra la pobreza*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

Lavado, P., Liendo, C., & Guzmán, R. (2021). (No) más pobres en un país rico: el bono Yanapay. *Foco Económico*.

MIDIS. (2022). *Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030*.

Monge, Á. & Campana, Y. (2022). *Lucha contra la pobreza: evolución reciente y opciones de política*. Consorcio de Investigación Económica y Social.

Anexo de las reuniones de trabajo

Fecha	Tema	Expositores	Comentaristas
14 de julio del 2022	Evolución reciente de la pobreza y opciones de política	Álvaro Monge (Macroconsult)	- María Eugenia Mujica (UNFPA) - Carolina Trivelli (IEP)
25 de octubre del 2022	Pobreza urbana: nuevos desafíos para las políticas públicas	Javier Herrera (IRD Francia)	- Pablo Lavado (UP) - Paola Moschella (PUCP)
13 de abril del 2023	Reflexiones postpandemia en torno a los programas sociales y la lucha contra la pobreza	Lorena Alcázar (GRADE)	- Úrsula Martínez (Banco Mundial) - Paola Bustamante (Videnza Instituto)
18 de mayo del 2023	Pobreza rural	Carolina Trivelli (IEP)	- Marisa Remy (IEP) - Daniel De la Torre Ugarte (UP)
15 de junio del 2023	La nueva política de desarrollo e inclusión social del Perú: prioridades, avances y desafíos	Fanny Montellanos (MIDIS)	- Ariela Luna (exMIDIS) - Álvaro Monge (Macroconsult)

Auspiciador:



Aliados:

