

Lucha contra la pobreza: agenda mínima para una acción urgente⁸

RESUMEN:

Retomar la senda de reducción de la pobreza es uno de los principales desafíos que enfrenta la gobernabilidad democrática en el Perú. Las políticas de lucha contra esta problemática 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. Para ello, se plantea una agenda de acción a corto plazo, basada en tres ejes: gobernanza y articulación, programas sociales y respuesta a emergencias. Además, se presentan propuestas a mediano plazo y aportes para la agenda de investigación. Este artículo busca contribuir al logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 1: Fin de la pobreza.

PALABRAS CLAVE:

pobreza urbana, pobreza rural, políticas sociales, focalización

A mediados de la década del 2010, 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% y 20%, resultados que posicionaron al Perú como un caso de éxito a nivel internacional. Sin embargo, el ritmo de reducción de pobreza se estancó entre los años 2015 y 2019, coincidiendo con la desaceleración del crecimiento económico.

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

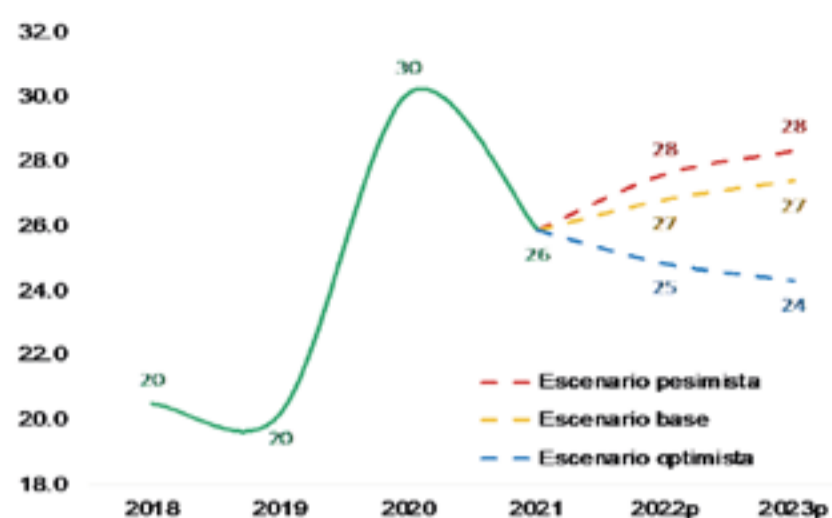
El patrón de pobreza peruano se ha complejizado. Además de la tendencia al alza de la pobreza monetaria, coexisten dos problemáticas: el recrudecimiento de la pobreza extrema en ámbitos rurales —donde confluyen múltiples brechas y desigualdades históricas— y el aumento de la pobreza urbana. Aproximadamente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

Actualmente, además, enfrentamos un contexto adverso para las políticas de lucha contra la pobreza. Las condiciones favorables que posibilitaron la notable reducción de la pobreza —crecimiento económico, contexto internacional propicio, 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 de El Niño). En octubre del 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.

⁸Este artículo es una versión resumida del informe *Lucha contra la pobreza: agenda mínima para acción urgente*, elaborado por Norma Correa, coordinadora del Grupo de Trabajo sobre Lucha contra la Pobreza, del proyecto *Construyendo Diálogo Democrático*, ejecutado por el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) con financiamiento de National Endowment for Democracy (NED). El documento completo se encuentra disponible en <www.cies.org.pe>.

La Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030 (PNDIS) fue aprobada a finales de diciembre del 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).

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



Fuente: INEI. Elaboración y proyección: Macroconsult.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

El informe *Lucha contra la pobreza: agenda mínima para acción urgente* de la investigadora Norma Correa Aste⁹ presenta un diagnóstico y propuestas de política, y sintetiza el diálogo realizado por el grupo de trabajo que coordinó dentro del proyecto *Construyendo Diálogo Democrático*. Como parte de las sesiones con especialistas del sector público, organismos internacionales, sector privado, academia y sociedad civil, así como representantes de los partidos políticos y asesores del Parlamento, se identificó una serie de asuntos prioritarios: seguridad alimentaria, pobreza urbana, focalización, programas sociales y educación de calidad.

Tabla 1. Reuniones del Grupo de Trabajo sobre Lucha contra la Pobreza

Fecha	Tema	Expositores
14 de julio de 2022	Evolución reciente de la pobreza y opciones de política	Álvaro Monge
25 de octubre de 2022	Pobreza urbana: nuevos desafíos para las políticas públicas	Javier Herrera
13 de abril de 2023	Reflexiones postpandemia en torno a los programas sociales y la lucha contra la pobreza	Lorena Alcázar
18 de mayo de 2023	Pobreza rural	Carolina Trivelli
15 de junio de 2023	La nueva política de desarrollo e inclusión social del Perú: prioridades, avances y desafíos	Fanny Montellanos

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.

Resulta 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 estrategias que hayan dado buenos resultados, así como generar nuevas soluciones para problemas emergentes. Los programas de transferencias monetarias son un instrumento potente si cuentan con un diseño claro, adecuada focalización y sistemas de monitoreo y seguimiento.

⁹Profesora e Investigadora del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Coordinadora del Grupo de Trabajo sobre Lucha contra la Pobreza, del proyecto *Construyendo Diálogo Democrático*.

Así, se plantea una agenda de acción con medidas a corto plazo (12 meses) y con tres ejes; son los siguientes:

Primero, en cuanto a gobernanza y articulación, se resalta la importancia de fortalecer el rol y liderazgo del MEF en la agenda de lucha contra la pobreza, retomando la programación presupuestal multianual con los sectores sociales y mejorando la calidad del gasto, especialmente en los gobiernos regionales y locales. En este ámbito, también se recomienda definir las hojas de ruta regionales y locales para la lucha contra la pobreza, a través de la evaluación de la efectividad de las acciones realizadas con soporte técnico de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el MEF y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Asimismo, el informe de Correa señala que la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS-PCM) debe presentar una hoja de ruta para los próximos seis meses, en el cual se detallen las prioridades en la entrega de servicios a los ciudadanos en ámbitos rurales y urbanos. Por parte del MIDIS, se debe establecer una agenda específica para responder a la pobreza urbana y actualizar el padrón de focalización de hogares en coordinación con gobiernos locales.

Segundo, en cuanto a los programas sociales, se debe ajustar el monto de las transferencias monetarias de los programas Juntos y Pensión 65 de acuerdo con la inflación. En el caso del programa Juntos, se recomienda que escale en ámbitos urbanos, con la debida focalización. Además, resulta importante mejorar el funcionamiento de los servicios alimentarios del programa Qali Warma y retomar los pilotos de compras públicas a la agricultura familiar. Finalmente, se debe evaluar la efectividad de las intervenciones temporales que planteó el Decreto de Urgencia 095-2020.

Tercero, sobre la respuesta a emergencias, se debe mejorar el soporte a las ollas comunes y los comedores populares, con un empadronamiento actualizado y mapeo de su distribución territorial, así como mecanismos de vigilancia y transparencia para evitar su uso político y corrupción. También se plantea que el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación trabajen de manera articulada para escalar acciones de promoción de la salud orientadas al desarrollo infantil temprano, con énfasis en desnutrición y anemia. Por otro lado, se resalta la necesidad de una respuesta específica frente al fenómeno de El Niño, combinando asistencia alimentaria, transferencias económicas temporales y acceso al crédito para mitigar el impacto negativo en los hogares.

En cuanto a medidas de mediano plazo, el Perú requiere una estrategia sostenida para impulsar el desarrollo humano. Así, en el ámbito rural, se debe priorizar la creación de infraestructura productiva y conectividad, programas sociales que contribuyan a la autonomía económica, así como mejorar servicios de salud y educación. En el ámbito urbano, se debe impulsar la empleabilidad, especialmente entre los jóvenes, así como la mejora de servicios básicos —el acceso al agua, especialmente— en asentamientos humanos.

Un reto transversal a los ámbitos urbanos y rurales es la recuperación de aprendizajes y la mejora de los servicios educativos. Se debe evitar que los impactos generados por el prolongado cierre de instituciones educativas durante la pandemia (inicial, escuelas, universidades e institutos) sean permanentes y profundicen desigualdades preexistentes. Asimismo, es importante apuntar a la mejora de los servicios de cuidado y al impulso de nuevas soluciones público-privadas y comunitarias para facilitar la participación laboral de las mujeres.

Por otro lado, en las discusiones en el Grupo de Trabajo sobre Lucha contra la Pobreza se identificó una agenda de investigación dirigida a generar evidencia sobre los cambios en el patrón de pobreza y los retos que plantea el contexto postpandemia. Algunas de las principales demandas son a) analizar los patrones de la pobreza crónica rural y la relación entre pobreza y etnicidad, b) identificar factores específicos de vulnerabilidad y causas de la pobreza urbana, c) analizar la vulnerabilidad a nivel de los hogares para abordar el carácter dinámico de la pobreza, d) evaluar los cambios de los patrones demográficos y su impacto en la provisión de servicios y e) identificar cuellos de botella y limitaciones institucionales en la implementación de programas y servicios sociales.



Fuente: Víctor Aguilar/El Comercio

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.

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. A futuro, además, es necesario que el 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 solo 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 BIBLIOGRÁFICAS¹⁰

Correa, N. (2021). *Protección social y lucha contra la pobreza*. 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*. <https://dev.focoeconomico.org/2021/10/02/no-mas-pobres-en-un-pais-rico-el-bono-yanapay/>

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (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.

¹⁰El documento completo se encuentra disponible en <www.cies.org.pe>