

# EL DESAFÍO DE SEGUIR BAJANDO LA POBREZA



Carolina Trivelli\*

El Perú es un caso exitoso de reducción sostenida de la pobreza. Ya sea midiendo la pobreza de manera multidimensional o monetaria, es claro que se ha avanzado de modo importante, y sobre todo de forma sostenida en su reducción. Incluso ante la desaceleración y el contexto externo adverso que afecta nuestra economía, la pobreza siguió bajando, a diferencia de lo que se ha observado en otros países de la región<sup>1</sup>.

En la última década, la pobreza monetaria pasó

\* Con el apoyo de Karem Peña.

1 La CEPAL reporta que "Por su parte, en la República Bolivariana de Venezuela, Honduras y México se registró un aumento de la tasa de pobreza, acompañado de un incremento de la brecha y la intensidad de la pobreza. En los dos primeros, además, la situación relativa de las personas más pobres al final del período desmejoró, debido a que la brecha (FGI) creció a una tasa superior a la tasa de recuento (H). En México hubo un aumento de la pobreza, pero sin crecimiento de la brecha ni de la intensidad." (CEPAL 2015).

de 55.6 % en 2005 a 21.77 % en el 2015. La pobreza extrema pasó de 15.8 % en 2005 a 4.1 % en 2015.<sup>2</sup> Pero además, la brecha y severidad de la pobreza bajaron, haciendo que los pobres hoy estén más cerca de superar dicha condición. Hoy el Perú es un país con una mayoritaria clase media nueva, vulnerable y emergente que requiere oportunidades para consolidarse y la certeza de no volver a caer en situación de pobreza.

Utilizando indicadores como el Índice de Pobreza Multidimensional desarrollado por OPHI (Oxford Poverty & Human Development Initiative) encontramos una tendencia similar. Entre 2008 y 2012 el porcentaje de hogares en situación de pobreza habría bajado de 16 % a 10 %. Este índice es bas-

2 INEI, informes técnicos, varios años. Datos basados en los resultados oficiales de la estimación de la pobreza.

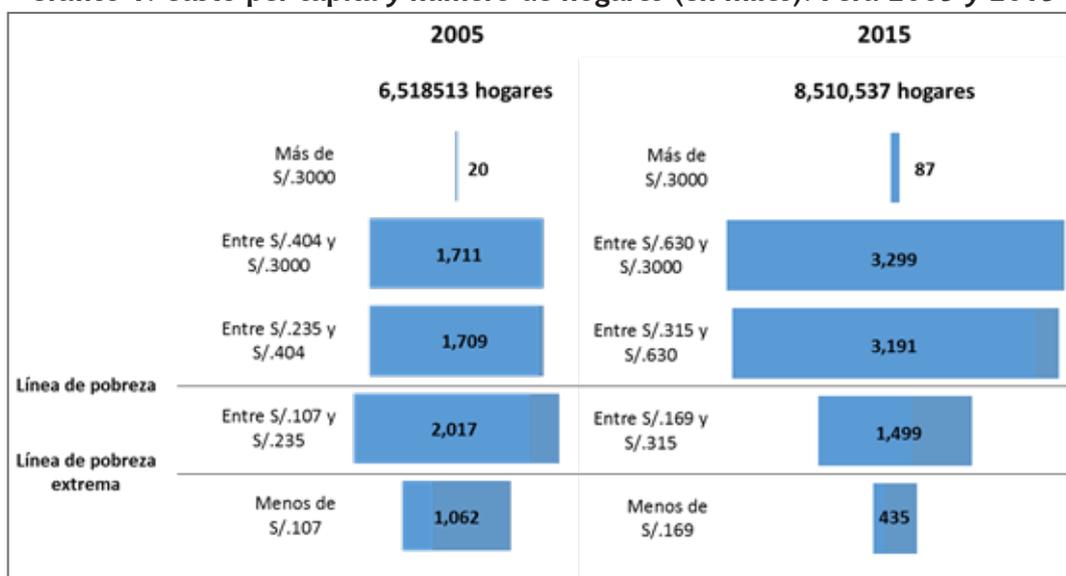
tante limitado porque ha privilegiado encontrar una medida que pueda calcularse para casi todos los países, al sofisticarlo, los resultados cambian<sup>3</sup>. Sin embargo, para los fines de este texto cumple con el rol de mostrar una significativa reducción de la pobreza en años recientes.

La mejora en las cifras de pobreza se condice con mejoras en la provisión de servicios públicos (sobre todo en cuanto a cobertura y acceso) para toda la distribución del ingreso, pero principalmente para los segmentos sociales que enfrentan los mayores niveles de pobreza. Las brechas se van cerrando. Queda mucho por hacer, pero en términos de acceso a servicios se registran mejoras significativas, pero aún insuficientes. Por ejemplo, el porcentaje de hogares en situación de pobreza extrema con acceso a electrificación, prácticamente se duplicó en la última década, pasando de 44 % a 82 %. Es

además en las zonas rurales donde la cobertura creció más. En esta década vimos cómo muchos servicios públicos ampliaron su cobertura hacia los estratos de menores recursos. Sin embargo, aún el porcentaje de hogares en situación de pobreza que accede al paquete completo de infraestructura –agua, saneamiento, electricidad y comunicaciones– sigue siendo bajo, pero ha crecido considerablemente, pasando de 11 % en 2005 a 50 % en 2015.

La reducción de la pobreza ha traído cambios sustantivos en la distribución de los hogares peruanos con respecto a sus niveles de consumo. En el gráfico N.º 1 se muestra cómo en una década el número de hogares en situación de pobreza (tomando los indicadores de pobreza monetaria) se han reducido para pasar a engrosar nuestra nueva y reciente clase media, la emergente y también la más consolidada.

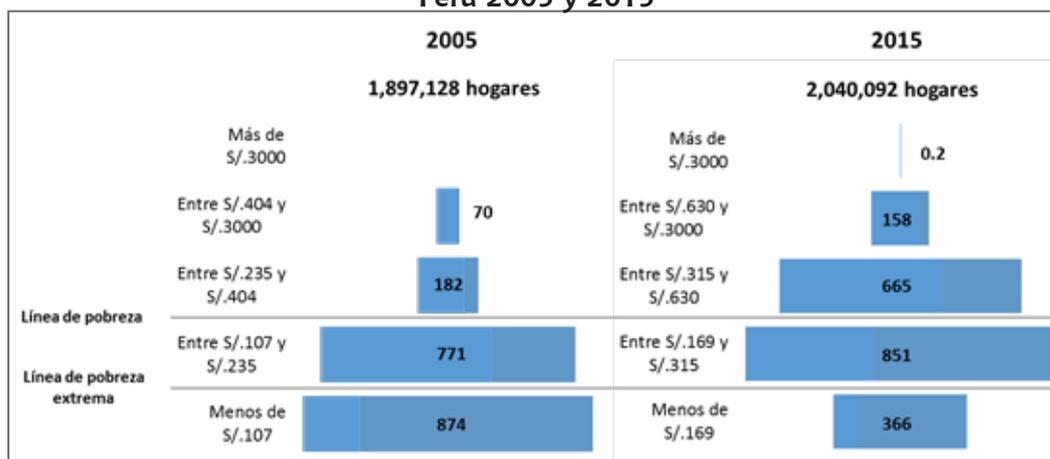
**Gráfico 1: Gasto per cápita y número de hogares (en miles). Perú 2005 y 2015**



Fuente: ENAHO, elaboración propia.

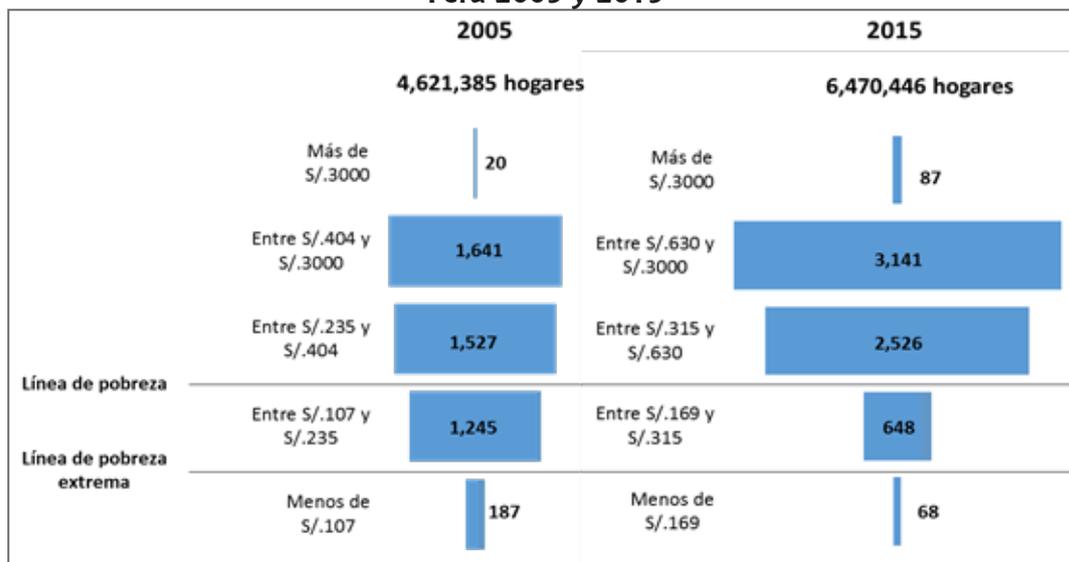
3 Alkire, Jindra, Robles y Vaz (2016).

Gráfico 2: Gasto per cápita y número de hogares (en miles) en ámbito rural. Perú 2005 y 2015



Fuente: ENAHO, elaboración propia.

Gráfico 3: Gasto per cápita y número de hogares (en miles) en ámbito urbano. Perú 2005 y 2015



Fuente: ENAHO, elaboración propia.

Los cambios que se observan en el gráfico N.º 1 reflejan que las políticas sostenidas entre 2005 y 2015 se han traducido en lo que puede calificarse como crecimiento inclusivo. A pesar de estos positivos cambios, las realidades urbanas y rurales siguen siendo muy distintas y por ende los esfuerzos para atender los problemas de uno u otro ámbito han de ser también distintos.

Como se muestra en los gráficos N.º 2 y N.º 3, los cambios en la distribución han sido significativos en los dos ámbitos, a pesar de ello, la situación actual aún se caracteriza por una amplia brecha urbano-rural. De hecho, el número de hogares urbanos en situación de pobreza se redujo a la mitad entre 2005 y 2015, mientras que los hogares rurales solo se redujo en 25 %.

Como se muestra en los gráficos, en la zonas urbanas reside un tercio de los hogares en situación de pobreza y los que se encuentran en pobreza extrema representan menos del 10 % del total de hogares en pobreza, mientras que en la zona rural, cerca de un tercio de los hogares en pobreza se encuentra por debajo de la línea de pobreza extrema, es decir, aún viven en situación de indigencia. En lo rural vemos en la última década un tránsito importante desde la situación de pobreza extrema a pobreza no extrema y de ahí uno hacia la clase media emergente, mientras que en lo urbano el movimiento típico es entre la condición de pobreza y el ingreso a la clase media emergente.

Junto con esta reducción en la pobreza, la desigualdad también habría venido cayendo. Si comparamos el ingreso del 10 % más rico con el del 40 % más pobre vemos una tendencia positiva. En el 2005 dicho ratio era 2.62, cifra que al 2015 baja a 1.75. Esta reducción es relevante. Sin embargo, es útil en tanto muestra un tendencia a la baja en el ratio medido. En términos absolutos dice poco,

pues debemos recordar que las encuestas de hogares no miden adecuadamente los ingresos de los más ricos, de hecho los subestiman.

Con este nuevo mapa de pobreza hay que discutir nuevamente las estrategias del sector público para continuar en una senda de reducción de pobreza y desigualdad, tanto de ingresos como entre lo urbano y lo rural.

El gobierno de PPK, a través de la presentación del ministro Zavala ante el Congreso, acertadamente ha fijado los esfuerzos en la erradicación de la pobreza extrema. Hoy, a pesar de los grandes avances, tenemos algo más de 400 mil hogares en pobreza extrema, la mayor parte de ellos en el ámbito rural. Acabar con la indigencia es una obligación.

En cuanto a reducción de pobreza, la meta propuesta es llegar al Bicentenario con 15 % de pobreza monetaria. Más de un congresista ha comentado que es una meta poco ambiciosa. No lo es. Bajar la pobreza en 7 puntos porcentuales cuando esta ya está cerca al 20 % es complejo y exige un gran esfuerzo conjunto del sector público y privado.

Dado que, como vimos en los gráficos 2 y 3, cerca del 65 % de los pobres viven en zona rural, cumplir la meta propuesta exige un mundo rural económicamente más dinámico, con mayor infraestructura y servicios de calidad. Todo ello implica una acción concertada de las políticas de reducción de pobreza con las intervenciones del Ministerio de Agricultura, los ministerios encargados de la provisión de infraestructura, los sectores de Salud y Educación, el Poder Judicial y los gobiernos regionales.

Además, releando el mapa de la pobreza en el Perú, resulta evidente por qué el gobierno también ha incluido en sus preocupaciones a las zonas urbanas.

Ahí el desafío es lograr que quienes aún están en situación de pobreza puedan continuar su tránsito hacia la clase media emergente, y consolidar su nueva situación, asegurando que no volverán a caer en la pobreza. Hoy, cerca de 700 mil hogares en situación de pobreza viven en zona urbana.

*Releyendo el mapa de la pobreza en el Perú, resulta evidente por qué el gobierno también ha incluido en sus preocupaciones a las zonas urbanas.*

En concreto, la ministra Aljovín ha centrado sus prioridades en tres asuntos: programas productivos y mayor eficiencia en la implementación de programas sociales; más y mejor infraestructura básica, pero sobre todo, promover acceso al paquete completo, en “combo” de infraestructura básica y nuevas intervenciones para atender la pobreza urbana.

#### **LOS DESAFÍOS PARA EL MIDIS: HACER MÁS Y SUMAR ESFUERZOS CON OTROS**

La tarea no es solo reducir la pobreza sino, sobre todo, insertar a los pobres en una senda sostenida y sostenible de superación de la pobreza, sea en zona urbana o rural. Reducir la pobreza de manera sostenida y definitiva requiere que se den al menos cinco condiciones: crecimiento, programas de protección social, programas de desarrollo de capacidades y de generación de ingresos autónomos<sup>4</sup>, infraestructura y servicios públicos de calidad y nuevas formas de llevar más y mejores servicios a la población vulnerable. Pero además, y este es probablemente el desafío central, se requiere que

<sup>4</sup> Los llamados también programas habilitadores y promotores.

estos cinco factores se den de manera articulada: en el mismo lugar, al mismo tiempo y para los mismos usuarios.

Necesitamos que se sostenga el crecimiento económico. Eso es central para que el empleo y las oportunidades de generación de ingresos se expandan y para que el presupuesto público pueda invertir en mejorar la situación de los más pobres. Eso lo tenemos seguro, por lo menos hasta el 2018. Mientras más descentralizado el crecimiento, mayor el impacto en la pobreza. Un crecimiento centrado en Lima tiene más efecto en consolidar la clase media, que también es muy importante para nuestra economía, pero hay que tener en cuenta que la pobreza en Lima ya es relativamente baja (11 %). En cambio, un crecimiento más descentralizado nos ayuda tanto a la reducción de la pobreza como a mejorar la equidad entre regiones. Y precisamente, reducir las desigualdades regionales en materia de oportunidades económicas es parte central del desafío para mantener un crecimiento inclusivo.

Lo segundo que se requiere es un esquema de programas sociales que “proteja” a los más pobres y nos asegure, al menos, dos cosas: que ante situaciones adversas (una enfermedad, un problema climático, la pérdida de un familiar, un despido) los pobres no empeorarán su situación, no dejarán de enviar a los niños a la escuela, ni pasarán hambre, y que reduzcan la incertidumbre en la que viven; los pobres sufren tanto por la falta de recursos como por la falta de certeza de si mañana tendrán o no estos pocos recursos. Por ellos es que los programas sociales de transferencias son claves para estabilizar el consumo de los pobres y para permitirles decidir mejor sobre sus inversiones y proyectos.

En esto se ha avanzado mucho en Perú, con programas como Juntos, Pensión 65 y Qali Warma,

en los cuales se ha priorizado lograr niveles de cobertura, orientados a eliminar la subcobertura. Incluso, en momentos de menor crecimiento, como en el 2014, los más pobres no han empeorado su situación, están protegidos. Es importante tener en cuenta que estos programas tienen especial impacto ahí donde operan de manera conjunta, como es en el grueso de las zonas rurales más pobres.

*Se requiere es que existan programas habilitadores y promotores, es decir programas productivos y de desarrollo de capacidades.*

Sin embargo, crecimiento y programas sociales no son suficientes para lograr procesos sostenidos que generen o permitan la superación de la pobreza. Son necesarias además otras intervenciones. Por ello, lo tercero que se requiere es que existan programas habilitadores y promotores, es decir programas productivos y de desarrollo de capacidades que permitan a las personas en situación de pobreza aprovechar las oportunidades que les brinda el crecimiento económico y la protección que tienen gracias a las políticas sociales. Programas productivos que exigen diseños complejos y flexibles, específicos para cada zona, adecuados a las oportunidades de cada mercado, territorio y grupo social. Necesitamos un conjunto de programas productivos que apoyen el desarrollo de pequeños emprendimientos ganaderos, agrícolas, artesanos y de servicios rurales (turismo rural, servicios de procesamiento de productos agropecuarios y forestales, etc.).

De estos programas tenemos pocos, Haku Wiñay de Foncodes, algo desde Agrorural y varios programas

desde el sector privado y social (sierra productiva, iniciativas para las cadenas de cacao y café, emprendimientos ganaderos en la sierra sur, promoción de producción de frutas y productos orgánicos). Pero aún no tenemos programas productivos en la escala que se requiere, ni con la cobertura ni la continuidad que hace falta. Aquí hay mucho por hacer. Más escala, nuevos programas, articulación de programas públicos y privados, etc. Esto para lo rural o peri urbano. En lo urbano se requieren programas de formación para el trabajo, de inserción laboral, de capacitación, etc. Es clave asegurar una transición exitosa entre la escuela y el mundo laboral, que puede o no incluir el paso por la educación superior, pero una que mejore las oportunidades de la población urbana e inserte a los jóvenes en una senda positiva.

Lo cuarto que se requiere es una dotación de infraestructura y servicios básicos de calidad. Necesitamos un paquete básico completo que permita a las personas en situación de pobreza tener éxito en sus emprendimientos y acceder a una vida sana y digna (evitando que sus niños se enfermen por falta de salubridad o para asegurar que las gestantes puedan acudir a sus controles prenatales oportunamente). Las personas necesitan un camino para sacar sus productos al mercado y para que vengan a su negocio o chacra los proveedores que se requieran. Comunicaciones para obtener a tiempo información de precios y oportunidades comerciales. Energía para poder transformar sus productos y con ello incrementar su valor agregado. Pero también es imprescindible agua limpia para que sus hijos no se enfermen y acceso a educación, justicia y seguridad. Estos dos asuntos, infraestructura y servicios, tienen más impacto en la reducción de pobreza si llegan juntos y con calidad.

Tener agua limpia de vez en cuando o una escuela sin maestro no sirve; un camino sin mantenimiento

o una señal de telefonía móvil sin energía eléctrica para cargar la batería del teléfono no ayuda. Este es un desafío de cobertura y de calidad en los servicios, pero también de innovación para generar intervenciones que logren llevar servicios básicos a zonas rurales o distantes (en la selva por ejemplo) con nuevos esquemas. Ejemplos de este tipo de innovaciones tenemos varios, las empresas comunitarias de mantenimiento de caminos rurales, las plataformas de acción social (PIAS) que recorren los ríos de la selva llevando el Estado de manera regular a las comunidades nativas de la zona, entre otras. Sin embargo, aún hay mucho espacio para seguir buscando soluciones a fin de asegurar una provisión efectiva de servicios clave como agua limpia y desagües en zonas rurales (y con costos razonables) o energías alternativas ahí donde no llega la red interconectada (paneles solares por ejemplo).

Finalmente, hay que aprovechar las ventajas que nos ofrecen las nuevas tecnologías. No necesitamos llevarlo todo a todos lados, hoy hay telemedicina, hay servicios digitales, teletrabajo y mucho más que debería permitir a una persona en situación de pobreza hacer trámites frente al Estado desde cualquier cabina de internet o desde cualquier teléfono (en particular desde equipos prepago de baja gama). Hoy ya podemos acceder a servicios financieros desde un teléfono simple. Tenemos que lograr que estas innovaciones lleguen preferentemente a los más pobres, es ahí donde harán la mayor diferencia. Pero ello no debe pasar por azar, debe pasar intencionalmente. El Estado debe liderar y apuntalar estos procesos y sumar esfuerzos con el sector privado a fin de lograr una provisión sostenible de recursos y servicios para los hogares en situación de pobreza.

Ahora, hay que tener claro que este paquete cuesta. Cuesta en recursos públicos, en esfuerzos privados

y sobre todo cuesta en gestión. Necesitamos pensar distinto desde el sector público, dejar la entrada sectorial o por niveles de gobierno y pensar en el resultado que se quiere lograr. La superación de la condición de pobreza no es un asunto sectorial, requiere una entrada compleja y diversa. Necesitamos más articulación al interior del Poder Ejecutivo, entre este y los niveles subnacionales y entre lo que hace el sector público y lo que hace el sector privado. Fácil decirlo y difícil hacerlo, pero es ahí donde debe venir la innovación en gestión que necesitamos para lograr un cambio real en las oportunidades de los más pobres.

*Los sistemas de planificación y presupuesto deben permitir y promover programas presupuestales multisectoriales para acceder a resultados desde intervenciones articuladas.*

Lograr mayor articulación exige nuevos instrumentos, o usar algunos recientemente creados que abren oportunidades de articulación. Por ejemplo, los sistemas de planificación y presupuesto deben permitir y promover programas presupuestales multisectoriales para acceder a resultados desde intervenciones articuladas. Los nuevos sistemas burocráticos tienen que contar también con sistemas de seguimiento que nos permitan monitorear las intervenciones en el ámbito territorial. En esa línea hay que poner en práctica el SINADIS, Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, que está creado y reglamentado, pero aún no opera. Es una oportunidad para que el MIDIS ejerza la rectoría que le corresponde en materia social.

Otro ejemplo, de fácil implementación, es la puesta en acción del SINAFO (Sistema Nacional

de Focalización) para mejorar la gestión y eficiencia de los programas focalizados, que permitan reducir las filtraciones y que permitan crear y llevar nuevos servicios a distintos grupos de peruanos en situación de pobreza y vulnerabilidad. Un buen SINAFU es la clave para lograr una intervención efectiva que permita la reducción de la pobreza urbana.

Todo lo mencionado aquí, si sucede, no será más que un pequeño segundo paso en la estrategia de lograr mayor desarrollo e inclusión social. El primer paso fue crear y poner en marcha el MIDIS. Por ello no debemos perder de vista que seguimos en las etapas iniciales de cualquier estrategia de desarrollo e inclusión social y que dentro de ella, el desafío de lucha contra la pobreza es un paso obligado, pero no un punto de llegada.

Si el MIDIS logra mantener y mejorar sus programas, y con ellos mantener los niveles de protección social alcanzados, a la vez que logra avanzar en los temas propuestos por la actual administración (desarrollo productivo, pobreza urbana e infraestructura completa) y se activan acciones coordinadas que reduzcan problemas sociales cruciales (anemia, desnutrición crónica, embarazo adolescente, jóvenes que no estudian ni trabajan - NiNis) estaremos en una mejor condición y veremos menores niveles de pobreza. Pero, ahí no debemos conformarnos. Estos avances constituirán solo el nuevo piso mínimo en lo social que como país requerimos y que recién hemos comenzado a construir.

Este nuevo piso mínimo deberá abrir una renovada y amplia agenda de desarrollo e inclusión social que nos lleve a un tercer momento, más complejo donde, desde una perspectiva relacional, se sumen a los objetivos de erradicación de la pobreza extrema, y reducción de la pobreza y la desigualdad, asuntos como eliminar la discriminación (étnica, género, territorial, discapacidad,

etc.), valorar la diversidad cultural de nuestro país, asegurar derechos iguales para todo peruano, promover modelos de administración de justicia pertinentes y efectivos, y lograr un efectivo ejercicio de derechos y una activa participación ciudadana.

El desafío mayor sigue siendo lograr que los ciudadanos puedan acceder a los servicios a los que tienen derecho y ejercer todos sus derechos ciudadanos. Se trata de que toda peruana, sin importar donde vive, donde nació, que idioma hablan en su casa o si sus padres tuvieron educación o dinero, acceda a los servicios públicos de calidad a los que tiene derecho, tenga oportunidades que le permitan elegir su futuro y pueda desarrollarse plenamente. Lograr esta meta está aún varios pasos más adelante. Ya dimos el primero paso, y esta gestión debería permitirnos dar el segundo paso y con ello crear el espacio para ampliar nuestra agenda social a fin de seguir en la ruta hacia una mayor inclusión social. □

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALKIRE, Sabina, Christoph JINDRA, Gisela ROBLES, y Ana VAZ. Multidimensional Poverty Index – Summer 2016: Brief Methodological Note and Results. OPHI Briefing 42, University of Oxford. 2016.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Panorama Social de América Latina. Documento Informativo, CEPAL. 2015.

#### Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Trivelli, Carolina. "El desafío de seguir bajando la pobreza", *Revista Argumentos*. Año 10, n.º 3 Setiembre 2016.  
<http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/desafio-seguir-bajando-la-pobreza/>  
ISSN 2076-7722