



# Pobreza e Inversión Social en el Perú al 2021

Enrique Vásquez Huamán  
Universidad del Pacífico

## 1. Introducción

La pobreza en el Perú siempre ha sido un tema latente en la agenda pública. Si bien la economía peruana ha experimentado un crecimiento económico admirable durante la primera década del presente milenio, las proyecciones macroeconómicas apuntan a que millones de peruanos todavía serán pobres para el año 2021. Para poder diseñar y ejecutar políticas económicas y sociales pertinentes se requiere, de partida, comprender la diferencia entre reducción y alivio de la pobreza.

Por un lado, la reducción de la pobreza es posible si y solo si la política económica promueve que el sector privado empresarial genere trabajo decente. En la medida en que las empresas demanden mano de obra, de baja calificación y productividad, y que esa demanda pueda ser satisfecha por los jefes de hogar en situación de pobreza, se estaría haciendo realidad la inclusión social en el mercado de factores de producción.

Por otro lado, el alivio de la pobreza es posible a través de los programas sociales. En la medida en que las personas sufran de privaciones, el Estado debe intervenir brindándoles bienes y servicios públicos para mitigar (aliviar) temporalmente sus necesidades.

A partir de lo anterior, procederemos a proponer cómo mirar la pobreza desde un enfoque multidimensional que permite enriquecer el análisis y la construcción de propuestas de solución.

## 2. La pobreza como preocupación en la agenda pública

En el Perú, las cifras oficiales de la pobreza se miden según el enfoque monetario, que considera a una persona como pobre si reside en un hogar cuyo gasto *per cápita* es inferior al costo de una canasta básica de consumo (INEI, 2015). Es decir, para el año 2014, una persona era pobre si tenía una capacidad de gasto, *per cápita*, mensual inferior a S/ 303<sup>1</sup> y deja de ser pobre si su ingreso *per cápita* igual o superior a este valor.

El enfoque ha presentado avances al incluir aspectos adicionales al gasto *per cápita*. Estos avances se evidencian en la actualización de la metodología utilizada por el INEI para la medición de la pobreza monetaria que considera como año base al 2010<sup>2</sup> (INEI, 2015, págs. 7-11). De la misma forma, el INEI ha producido los Resultados del Mapa de Pobreza Provincial y Distrital correspondiente al año 2013, el cual compara los resultados de pobreza monetaria con los resultados de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Estos esfuerzos enriquecen la capacidad de análisis y de búsqueda de soluciones pues permite identificar a las provincias y distritos con mayor incidencia de la pobreza, lo cual es una herramienta para la focalización de las políticas públicas.

La urgencia de invertir los recursos para respetar los derechos de los ciudadanos puede enriquecerse desarrollando una mirada desde la pobreza multidimensional. Inspirados en Amartya Sen, los investigadores Alkire y Foster<sup>3</sup> de *Oxford Poverty & Human Development Initiative* (OPHI) abordan las privaciones de la población en situación de pobreza. De esta manera, el enfoque multidimensional permite identificar a la población vulnerable, ya que refleja cuántas carencias simultáneas sufren las personas pobres (intensidad)<sup>4</sup>, esto facilita la gestión de la inversión social y le permite al gestor de política conocer en qué dimensión priorizarla (OPHI, 2013). El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) identifica estas privaciones en tres dimensiones: educación, salud y condiciones de la vivienda. Estas dimensiones

1 Este valor corresponde a la línea de pobreza establecida para el año 2014 y constituye el valor mínimo mensual necesario que requiere una persona para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. (INEI, 2015)

2 Hasta el 2010, los indicadores de pobreza monetaria difundidos por el INEI tenían como año base la Encuesta Nacional de Hogares de 1997. Desde ese entonces, la economía peruana ha tenido cambios demográficos, sociales y económicos. Así, la actualización de la metodología responde a cambios en la distribución de la población por área de residencia, patrones de consumo, requerimientos calóricos, estimación del gasto de los hogares, y finalmente, a cambios en la población de referencia para la medición de la pobreza. (INEI, 2015:7-11)

3 En julio del 2010, investigadores del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de *Oxford Poverty and Human Development Initiative* (OPHI) publicaron el Índice Global de Pobreza Multidimensional basados en el método desarrollado por Alkire y Foster. El enfoque multidimensional propuesto por Amartya Sen, precisa la necesidad de considerar factores adicionales al ingreso *per cápita* con el objetivo de medir la pobreza. (OPHI, 2013)

4 Es importante mencionar que el Índice de Pobreza Multidimensional es el primero a nivel internacional que refleja la intensidad de la pobreza; es decir, el número de privaciones que cada miembro del hogar enfrenta. (OPHI, 2013)

a su vez, cuentan con distintos indicadores, los cuales son ponderados como se muestra en la tabla 1. Así, un hogar es considerado pobre si se encuentra por debajo del umbral 0.33 del IPM (Vásquez, 2013).

**Tabla 1: Dimensiones y ponderaciones del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)**

Dimensión	Indicador	Ponderación
Educación	Escolaridad familiar	1/6
	Matricula infantil	1/6
Salud	Asistencia a centro de salud	1/6
	Déficit calórico	1/6
Condiciones de vida	Electricidad	1/18
	Agua	1/18
	Desagüe	1/18
	Piso de la vivienda	1/18
	Combustible de cocina	1/18
	Posesión de Activos	1/18

Fuente: Alkire-Foster, 2008  
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

La selección de las dimensiones, indicadores y definición de las ponderaciones ha sido motivo de discusión académica y en círculos gubernamentales en diferentes latitudes. Por ejemplo, el Departamento para la Prosperidad Social de Colombia, el Departamento de Análisis y Estudios Sociales de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México entre otros han elaborado aproximaciones de la pobreza multidimensional desde sus respectivas necesidades de abordar la realidad social de manera distinta y pertinente.

Según estas discusiones, la definición de cada uno de indicadores que conforman el IPM, según la nueva metodología 2015 de OPHI se definen a continuación<sup>5</sup>:

**Educación:**

- **Escolaridad Familiar:** Ningún miembro del hogar donde vive con edad mayor o igual a 11 años ha completado 5 años de colegio.
- **Matrícula infantil:** El hogar donde vive tiene al menos un niño en edad escolar (6-17) que no está matriculado (y aún no termina la secundaria).

**Salud:**

- **Asistencia a centros de salud:** Ante molestia, enfermedad o accidente; no accede a los servicios de salud porque: no tiene dinero, el centro de salud

se encuentra lejos de su vivienda o no tiene seguro de salud.

- **Déficit Calórico:** No consume las calorías mínimas de acuerdo a sus requerimientos.

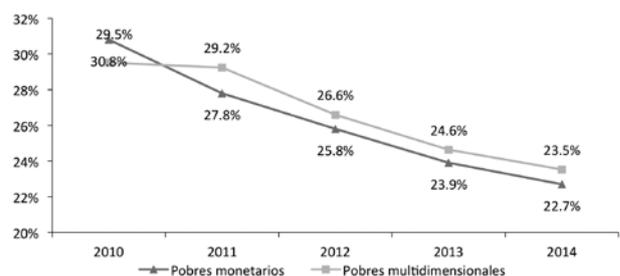
**Condiciones de Vida:**

- **Electricidad:** Su vivienda no tiene electricidad
- **Agua:** Su vivienda no tiene acceso adecuado a agua potable.
- **Desagüe:** Su vivienda no tiene desagüe con conexión a red pública.
- **Piso de la vivienda:** El piso de su vivienda está sucio, con arena o estiércol.
- **Combustible de cocina:** En su vivienda se usa generalmente carbón o leña para cocinar.
- **Posesión de activos:** El hogar donde vive no posee al menos dos de alguno de los siguientes activos: radio, TV, teléfono (se considera como posesión la existencia de teléfono fijo y la existencia de celulares en el hogar), bicicleta, motocicleta (se considera junto con triciclo y moto taxi) y refrigerador; y ante la falta de estos, tampoco posee ni un carro ni un camión. Finalmente, el hogar tampoco posee el título de propiedad de la vivienda (o está en trámite).

**3. La utilidad de mirar las privaciones de los pobres en el Perú**

Existe cierta diferencia numérica con respecto a la medición de la pobreza según el enfoque aplicado, aunque esta no es muy significativa. El origen de esta se explica porque el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), calcula la incidencia de la pobreza a partir de varios indicadores, mientras que el enfoque de la pobreza monetaria es uni-dimensional basándose en el consumo que se realiza en cada hogar. Inclusive OPHI ha realizado ajustes metodológicos en el año 2015 que ha conllevado a diferentes cálculos en relación a mediciones nuestras anteriormente realizadas (Vásquez, 2013).

**Gráfico 1: Tasas de pobreza monetaria y multidimensional en el Perú: 2010-14**



Fuente: ENAHO 2010 y 2014 (metodología actualizada)  
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

<sup>5</sup> Estos indicadores se presentan bajo la nueva metodología del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) propuesta por OPHI (Alkire y otros, 2015). En este sentido, se realizan cambios significativos: en la ponderación de los indicadores y en la inclusión de posesión de activos como indicador en la dimensión de condiciones de vivienda.

Tabla 2: Nivel de privaciones del total de la población. Perú: 2010 – 2014 (en valores absolutos y porcentajes)

Dimensión	Indicador	2010		2014	
		Personas	%	Personas	%
Educación	Escolaridad familiar	748,657	2.53%	997,335	3.19%
	Matrícula infantil	4,135,389	13.96%	3,704,569	11.85%
Salud	Asistencia a centro de salud	7,470,331	25.22%	5,323,495	17.02%
	Déficit calórico	8,057,940	27.20%	8,292,468	26.52%
Condiciones de la vivienda	Electricidad	3,599,090	12.15%	2,121,198	6.78%
	Agua	7,042,587	23.77%	4,482,297	14.33%
	Desagüe	12,387,737	41.82%	11,187,299	35.77%
	Piso de la vivienda	10,374,450	35.02%	9,952,223	31.82%
	Combustible de cocina	10,771,170	36.36%	9,654,694	30.87%
	Posesión de activos	8,787,418	29.66%	10,685,250	34.17%

Fuente: ENAHO 2010 y 2014 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Más allá de las mediciones lo relevante es que el enfoque multidimensional permite visualizar los cambios en indicadores claves que afectan las vidas de las personas, lo cual a su vez permite a los hacedores de política diseñar intervenciones específicas con el fin de mejorar dichos indicadores.

Así, aterrizar las políticas sociales implica definir el tamaño de población que urge atender. Por ello, el cuadro siguiente permite enriquecer el análisis pues al observar los valores absolutos de la población que sufre privaciones se puede comenzar a tener órdenes de magnitud relevantes. Por ejemplo, cabe observar la disminución de la privación del acceso al agua que ha significado que para el 2014, 2'560'290 personas pudieran acceder a este servicio básico<sup>6</sup>. De la misma forma, el mayor impulso presupuestal al Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER) es una de las variables que explicaría la disminución de 5.4 puntos porcentuales en la privación del servicio de electrificación del 2010 al 2014 (Ministerio de Energía y Minas, 2014). Esto ha permitido que 1'477'892 personas puedan hacer uso de este servicio en cada uno de sus hogares. En la tabla 2, se presenta la variación de los indicadores que componen el IPM y la cantidad de personas que sufren dichas privaciones entre el año 2010 y 2014.

#### 4. La dimensión de la pobreza al interior del Perú

Para gestionar las políticas sociales adecuadamente se requiere caracterizar a la población objetivo. Una primera aproximación territorial de la pobreza pasa

por abordar la realidad de los distritos, la célula administrativa más importante del gobierno peruano. El INEI construyó un Mapa con información del año 2013 que permite diseñar y ejecutar intervenciones focalizadas. En este sentido, el gobierno 2016-2021 podría construir intervenciones articuladas centradas en los 30 distritos más pobres del Perú, identificados a partir de este Mapa del INEI (2014) y luego definir conglomerados de distritos vinculados por cuencas siguiendo la georreferenciación que brinda el Sistema Sayhuite (PCM).

Una segunda mirada aborda la realidad de las regiones. Aquí se presentan diferencias significativas según el enfoque utilizado para medir la pobreza tanto en el 2010, como en el 2014. Si se comparasen los resultados del 2010 con los del 2014, departamentos como Lima donde solo el 12.68% de su población en el 2010 era pobre multidimensional ha tenido una variación de pobreza mucho mayor (-45.5%) en comparación a otros departamentos como Puno donde la pobreza solo ha tenido una variación de -9.7% cuando en el 2010 el 50.3% de su población era pobre multidimensional. En este sentido, dos apreciaciones son importantes. En primer lugar, mirando un mismo año como el 2014, se torna visible que la atención de los gestores de políticas sociales podrían estar preocupándose en regiones que no necesariamente requieran mayor esfuerzo gubernamental. En segundo lugar, si se comparan fotos, cabe siempre preguntarse porque algunas regiones han mostrado cambios de los niveles de pobreza multidimensional más significativos que otras. Ciertamente, aquí es válido preguntarse cómo el crecimiento económico y/o los programas sociales han impactado en las privaciones de las personas de manera diferenciada.

Al tener que definir prioridades también es posible encontrar diferencias entre las miradas de la pobreza monetaria y multidimensional. Por ejemplo, los cinco departamentos más pobres según el enfoque multidimensional en el 2010 fueron Loreto (56.47%),

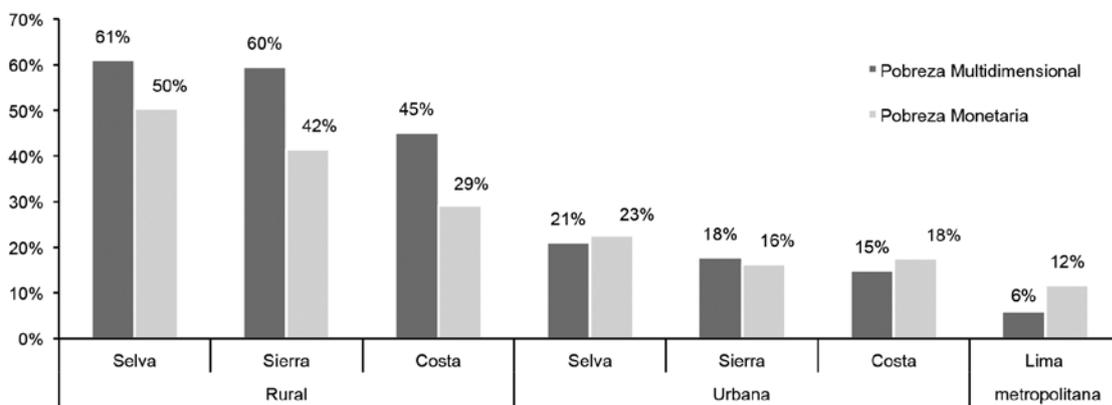
<sup>6</sup> Esto puede deberse al Programa Nacional de Saneamiento Rural que utiliza una metodología de focalización a fin de hacer más eficaz y eficiente la inversión en la dotación de servicios integrales de agua y saneamiento (Ver en la web del Programa Nacional de Saneamiento Rural del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento).

Amazonas (56.12%), Huancavelica (55.34%), Cajamarca (50.95%) y Puno (50.13%) –ninguno de ellos perteneciente a la Costa. Bajo el enfoque monetario, solo tres de los cinco departamentos más pobres están siendo considerados dentro del ranking: Huancavelica (63%), Cajamarca (55.17%) y Amazonas (50.45%)<sup>7</sup>. En cuanto al año 2014, los cinco departamentos más pobres según el enfoque multidimensional en el 2014 fueron Huancavelica (52.63%), Cajamarca (49.89%), Amazonas (46.79%), Puno (45.27%) y Huánuco (43.99%). Es importante resaltar que para Huancavelica, Cajamarca y Amazonas, la pobreza monetaria es ligeramente mayor a la multidimensional y que en ambos casos Huancavelica es el departamento más pobre.

Las diferencias entre el enfoque monetario y multidimensional también aparecen según ámbito geográfico. Según el enfoque monetario, en la Sierra rural, en el 2014 el 42% de la población era pobre; sin embargo, según el enfoque multidimensional esta cifra asciende a 60%. En cambio, en Lima Metropolitana, la pobreza monetaria supera a la pobreza multidimensional. Estas diferencias se pueden explicar por el mayor acceso a los programas sociales, lo cual reduce sus privaciones, mientras que en las zonas rurales, el menor acceso ocasiona que la pobreza multidimensional sea mayor a la monetaria. (Ver gráfico 2).

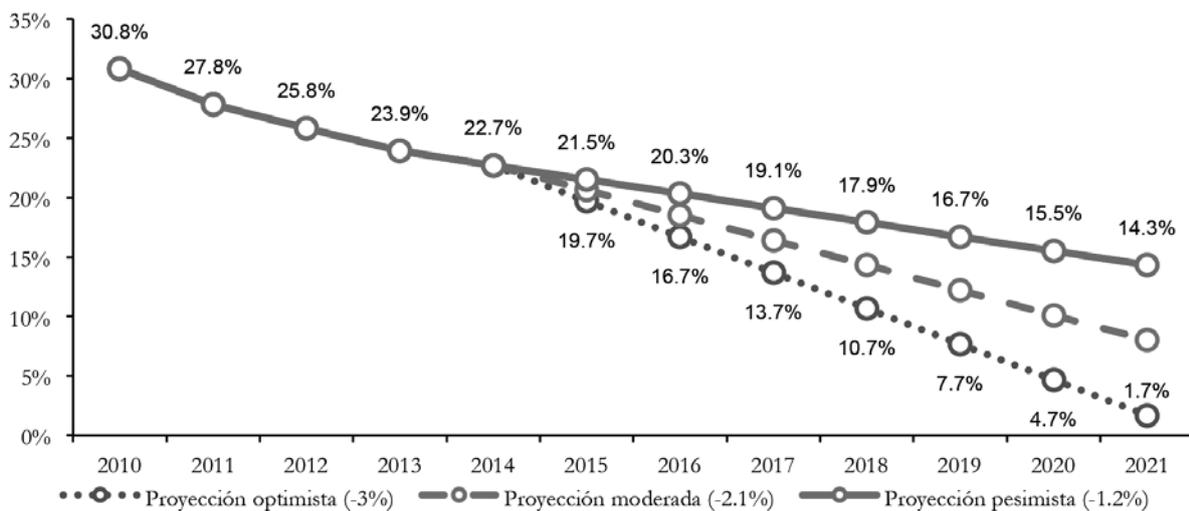
Por lo tanto, la mirada multidimensional de la pobreza puede ayudar a enriquecer la calidad de la gestión de las políticas sociales por cuanto puntualiza las privaciones de las personas y ver más allá de lo monetario.

Gráfico 2: Pobreza monetaria y multidimensional en el Perú según ámbitos geográficos. Perú: 2014 (en valores porcentuales)



Fuente: ENAHO 2014 (metodología actualizada)  
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Gráfico 3. Proyección de la Pobreza Monetaria según diferentes escenarios (porcentaje respecto del total de la población)



Fuente: ENAHO 2010-2014 (metodología actualizada)  
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

<sup>7</sup> Es importante resaltar que el departamento de Loreto (56.5%) figura como el departamento más pobre según el enfoque multidimensional y no figura dentro del monetario.

## 5. La pobreza en el Perú al 2021

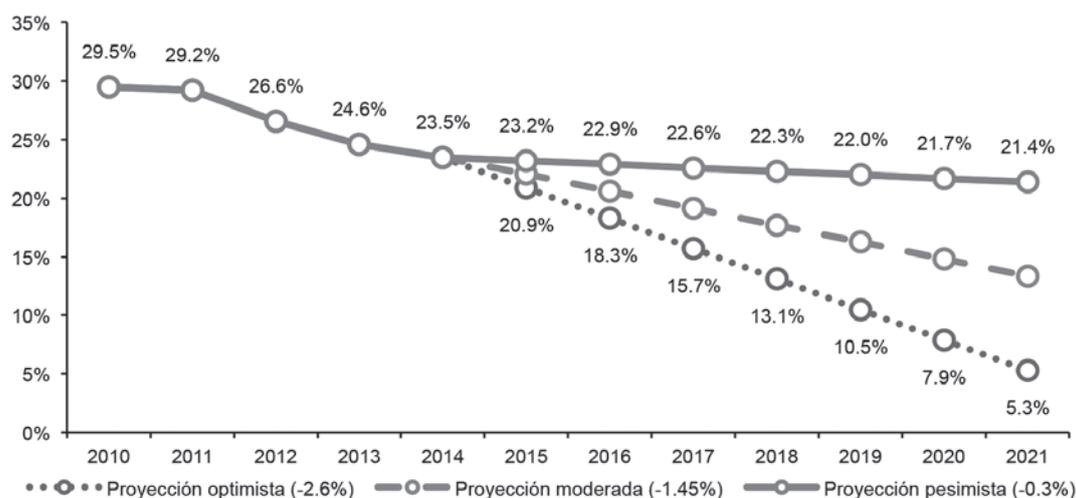
En el 2014, el 22.7% de la población total en el Perú era pobre según el enfoque monetario. Con respecto al 2013, la incidencia de la pobreza disminuyó en 1.2 puntos porcentuales lo cual significaría que 289 mil personas dejaron de ser pobres. Dado este resultado, es importante entender si esta reducción es el resultado de mayor productividad y trabajo decente; o por el contrario, es el producto de mayores transferencias del sector público (Inchauste G. Olivieri S. Saavedra J. y Winkler H., 2013). Considerando que las transferencias corrientes crecieron en 4.2% especialmente debido a los programas sociales como JUNTOS, Pensión 65, BONO GAS y Beca 18, se puede explicar el incremento del ingreso promedio *per cápita* de los más pobres en 2.2% (INEI, 2015). Es decir, la reducción de la pobreza monetaria sería el resultado de mayores transferencias del Estado y no de un incremento *per se* de la calidad de vida de los más pobres.

Comparando esta cifra con la del enfoque monetario, aunque la brecha no supera un punto porcentual, permite concluir que tomando en cuenta únicamente la base monetaria habría “pobres no visibles” para el Estado.

Como ya se mencionó, el enfoque multidimensional permite enriquecer la gestión social por resultados por parte del Estado ya que al gestor le permite identificar las carencias y priorizar la inversión en un aspecto determinado. Sobre la base de este interés, cabe preguntarse cómo sería el escenario de la pobreza multidimensional al 2021. De acuerdo con la proyección optimista, si la pobreza multidimensional se redujera 2.6 puntos porcentuales cada año, en el 2021 únicamente el 5.3% de la población sería pobre multidimensional. Sin embargo, tomando en cuenta la proyección pesimista al 2021, el 21.4% de la población total sería pobre según este enfoque<sup>8</sup>.

En consecuencia, sea cual fuere el indicador, monetario o multidimensional, de la pobreza, este se torna retador para el gobierno 2016-21 dado que su variabilidad depende fuertemente de los cambios del PBI. Mientras tanto, los programas sociales cumplen un rol de alivio de la pobreza y merece conocerse su alcance.

Gráfico 4. Proyección de la Pobreza Multidimensional según diferentes escenarios (porcentaje respecto del total de la población)



Fuente: ENAHO 2010-2014 (metodología actualizada)  
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Debido a que el INEI utiliza el enfoque de pobreza monetaria, se realizaron proyecciones al 2021 según esta medición. Tomando en cuenta la proyección optimista en la cual la pobreza monetaria se reduce 3 puntos porcentuales anualmente, en el 2021 solo el 1.7% de la población total sería pobre. Sin embargo, considerando la proyección pesimista al 2021, el 14.3% de la población aún no tendría acceso a una canasta básica de alimentos y otros bienes y servicios básicos.

En el año 2014, según el enfoque de Pobreza Multidimensional, el 23.5% de la población total era pobre.

8 Para la proyección de la pobreza monetaria: La proyección optimista supone la mayor tasa de reducción de la pobreza monetaria del 2007 al 2014. La proyección pesimista, la menor tasa de reducción en el mismo periodo. Finalmente, la proyección moderada se obtiene a partir de un promedio geométrico entre la tasa de reducción más alta y la más baja del 2007 al 2014. Es importante considerar que la reducción de la pobreza es más difícil a medida que esta se acerca a cero, por ello se debe poner más fuerza en la inversión social en estos rangos. De la misma forma, para las proyecciones según el enfoque multidimensional, se consideró la mayor tasa de reducción de la pobreza multidimensional desde el año 2007 al 2014, como la tasa para la proyección optimista. La menor tasa de reducción se consideró para la proyección pesimista y el promedio geométrico de ambas, para la proyección moderada.

## 6. Los principales programas sociales de alivio a la pobreza

Durante décadas los programas sociales han adquirido importancia en los gobiernos pues es el vínculo directo entre Estado y ciudadanos. Esto se ha traducido que el presupuesto público en protección social ha pasado de 0.5% del PBI en el año 2009 al 0.9% del PBI del 2015. Exactamente al año 2015 se destinaron S/ 4,933 millones a los 11 programas sociales más importantes del gobierno de Ollanta Humala. Definitivamente, un esfuerzo significativo para tratar de resolver parte de las privaciones de las personas más necesitadas.

Una novedad importante es que durante el período 2011-15 los programas sociales han sido ideados para “acompañar a los segmentos más vulnerables de la población a lo largo del ciclo de vida de las personas y tienen el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas para facilitar su inserción en la sociedad”, de modo que se enfoquen en asignar recursos a diversos ámbitos como nutrición, salud básica, educación, vivienda y saneamiento para avalar el acceso universal y oportunos de estos servicios (PCM y MEF, 2016). El enfoque de ciclo de vida le da consistencia al accionar del gobierno y ello es importante reforzarse para que sea una realidad tangible para todos los más pobres.

¿Qué lecciones del funcionamiento de los programas sociales son parte del aprendizaje institucional? Dos fuentes importantes ayudarán a generar este stock de conocimiento. Por un lado, el esfuerzo de la Gerencia de Auditoría de Desempeño de la Contraloría General de La República y por otro lado, la Dirección de Calidad del Gasto del Ministerio de Economía y Finanzas.

Con el fin de evaluar la calidad y desempeño de entrega de los bienes y servicios que brindan las entidades públicas, la Contraloría General de la República del Perú ha desarrollado un nuevo enfoque de control denominado “Auditoría de desempeño”. De esta manera, permite identificar los problemas que restringen la adecuada asistencia de servicios públicos, para lo cual se han formulado un serie de recomendaciones de mejora (Contraloría General de la República, 2015).

A diciembre de 2015, se habían publicado cuatro Auditorías de Desempeño, las cuales consistieron en la entrega de materiales educativos, servicio de cuidado diurno del Programa Nacional Cuna Más, mantenimiento de caminos vecinales, y servicios de Gestión Participativa y de Control y Vigilancia en Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional. En este sentido –por ejemplo– se halló que el MINEDU no distribuía los materiales escolares a las UGEL con suficiente anticipación y que existía una diferencia significativa en la cantidad de materiales entregados por el MINEDU a las instituciones educativas con relación a la cantidad requerida. Esta situación generó que los escolares no tengan el material necesario en la fecha de inicio del año escolar (Contraloría General de

la República, 2015). De esta manera, sobre la base de los resultados se formularon recomendaciones tales como desarrollar e implementar un sistema de información, a nivel del MINEDU, que le permita hacer seguimiento a los procesos vinculados a la distribución de materiales educativos a las UGEL; así como desarrollar un plan de fortalecimiento institucional para las UGEL, en temas de planificación, programación presupuestal, contrataciones, sistemas de almacenamiento y sistemas de seguimiento (Contraloría General de la República, 2015:29-30).

Adicionalmente, con respecto al Programa Nacional Cuna Más, en la auditoría se halló que, entre una serie de inconvenientes, el Servicio no lograba identificar las necesidades de capacitación de las cuidadoras ni adaptarlas a las necesidades locales, así como la falta de registro que debían llevar a cabo las cuidadoras a pesar de contar con el sistema CunaNET. Por esta razón, con la finalidad de mejorar la prestación de este servicio, se elaboraron recomendaciones tales como definir claramente los roles y tareas que deben desempeñar los miembros de los equipos técnicos de las unidades territoriales, e implementar un mecanismo de seguimiento para evaluar cómo las familias usuarias avanzan en la implementación de prácticas de cuidado de los niños (Contraloría General de la República, 2015a).

Por lo tanto, dado los problemas identificados en ciertos proyectos o programas derivados de la prestación de servicios de las entidades públicas, se realizó una serie de recomendaciones y acciones de mejora que se desarrollaron durante la ejecución de la auditoría como fue el aumento del presupuesto inicial del Programa Nacional Cuna Más de S/ 5,9 millones en 2014 a S/ 11,8 millones en 2015 (Contraloría General de la República, 2015a:36).

Por otro lado, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a partir del 2008 ha llevado a cabo una herramienta dentro de lo que es el Presupuesto por Resultado (PpR) denominada Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP). Los resultados de los informes de las EDEP muestran información cualitativa sobre lo que se debe priorizar en las agendas de los gestores de políticas públicas para mejorar su desempeño y la eficiencia en el uso de los recursos públicos (MEF, 2015).

De esta manera, en 2013 se llevaron a cabo evaluaciones de diversos programas y proyectos sociales –por ejemplo– de PRONIED, Techo Propio, IRAS y EDAS, Acompañamiento pedagógico, Sanidad Agraria, Agua y Saneamiento, entre otros. En este sentido, se hallaron áreas de mejora en PRONIED como la justificación de la intervención en infraestructura educativa debido a que las inversiones en infraestructura, equipamiento y mobiliario no han cubierto todos los locales educativos que las requieren; así como una planificación adecuada en infraestructura educativa por la falta de una política de espacios educativos, las limitaciones del censo escolar y la falta de un sistema único de información en el sector. En consecuencia, se formularon

recomendaciones para avalar una mayor eficiencia de este programa que consistieron en definir una política de espacios educativos en el sector que guíe el proceso de planificación y programación presupuestaria; diseñar e implementar una política y procedimientos de gestión y reposición de mobiliario y equipamiento, para que las instituciones educativas dispongan de ellos en condiciones de calidad, entre otras (MINEDU, 2013).

En el caso de Techo Propio, entre los problemas hallados se concluyó que eran la falta de un manual de procesos con plazos que permita evaluar el circuito de evaluación de los expedientes de desembolso por parte del Fondo Mivivienda y el MVCS, falta de información desagregada de los costos y gastos exclusivos del Programa Techo Propio por parte del Fondo MiVivienda como la ausencia de un sistema de seguimiento de acuerdo al Marco Lógico Vigente. Por ello, se recomendó realizar una revisión del planteamiento de los productos y actividades del Programa Techo Propio, así como de sus indicadores con el propósito de distinguir las competencias del FMV y del MVCS; tomar en cuenta los indicadores propuestos del Marco Lógico para el sistema de seguimiento del Programa e implementar un sistema de información contable para el Programa Techo Propio, entre otras (MEF, 2013).

Asimismo, en relación a la evaluación de diseño y ejecución de presupuesto del programa Agua

para Todos en el sector rural se señaló que hubo ineficiencias en el uso de los recursos públicos debido a que no necesariamente los beneficiarios fueron los más prioritarios; así también se halló que el MVCS estaba financiando y subsidiando a las EPS (zona urbana), cuando aquellas deberían financiar sus inversiones a través de sus tarifas. De esta manera, se sugirió que debía existir un único mecanismo (estrategia) para que el MVCS y/o el Gobierno Nacional intervengan en PIP sobre Saneamiento Rural para atender a la población objetivo, así como que los programas y PIP en saneamiento deberían seguir los lineamientos y principios establecidos en el Programa Nacional de Saneamiento Rural (Ministerio de Vivienda y Saneamiento, 2013).

En 2015, se elaboraron dos informes de EDEP para dos de los principales programas sociales que promueve en MIDIS y el MINEDU: Pensión 65 y Beca 18, respectivamente. En el primero –por ejemplo– se encontró problemas tales como la presencia de vacíos que afectan la lógica vertical y horizontal de su marco lógico, falta de una metodología técnica para decidir cuál es la jerarquización que el Programa debe hacer de los potenciales usuarios para priorizar su afiliación; así como la ausencia de canales de entrega usados que sea adecuados para dar abasto para atender a todos los distritos donde existen beneficiarios de Pensión 65. En este sentido, sobre la base de los resultados se

Tabla 3: Evolución del gasto en principales programas sociales. Perú: 2010-2015 (en millones de soles)

Principales programas sociales	2010	2011	2012	2013	2014	2015 <sup>11</sup>
Programa de Saneamiento Urbano - Rural 21	966	1,414	1,807	2,667	2,812	3,472
Programa Nacional de Apoyo Directo mas Pobres - JUNTOS	613	627	725	891	1,091	1,067
Programa Nacional de Infraestructura Educativa - PRONIED 31	660	1,113	1,527	1,286	1,930	1,572
Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma - MIDIS AI	631	343	321	1,093	976	1,217
Seguro Integral de Salud - SIS	503	563	603	1,111	1,392	1,748
MEM - Dirección General de Electrificación Rural	629	504	393	415	329	354
MTC- Previas Descentralizado	221	175	228	246	331	288
Programa Vaso de Leche s	390	398	405	403	403	404
Proyectos de infraestructura social y productiva (de FONCODES)	305	155	636	339	883	363
Programa Techo Propio	332	258	262	447	614	1,468
Programa de Movlizacion Nacional para la Alfabetización ®	140	245	80	13	1	1
Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural - AGRORUFtAL	142	134	136	295	355	457
Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo “Trabaja Peni”	151	74	142	88	148	277
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar- INABIF	106	113	122	116	118	120
Programa de Complementación Alimentaria - PCA	133	138	130	130	134	132
Fondo de Inversion en Telecomunicaciones - FITEL	95	140	107	94	81	718
Programa Integral de Mejoramiento de Barrios y Pueblos - PIMBP 71	128	524	719	565	710	816
Programa Nacional Cuna Mas *	73	78	169	181	255	293
Programa Nacional de Empleo Juvenil “Jóvenes a la Obra”	60	43	57	44	52	54
Programa contra la violencia familiar y sexual - PNCVFS	24	28	42	60	76	83
Programa de alimentación y nutrición para el paciente ambulatorio con tuberculosis y familia - PANTBC	10	10	6	7	6	4
Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65	1	24	257	451	669	762
Programa Beca 18	-	1	121	217	482	812
Total	6,313	7,102	8,995	11,159	13,848	16,482

Fuente: PCM y MEF, 2016

formularon recomendaciones tales como mejorar la definición y caracterización del problema, así como los indicadores asociados al diagnóstico y monitoreo de resultados; además, definir un procedimiento con criterios técnicos y explicado en los documentos operativos para establecer cómo se deberá realizar la jerarquización de la priorización de los usuarios (MIDIS, 2015).

Por lo tanto, las EDEP muestran el panorama de cada uno de los proyectos o programas sociales, de modo que se identifican los problemas, ya sea en la eficiencia como en la asignación de los recursos, y se sugieren una serie de recomendaciones para paliar los inconvenientes que están inmersos en cada programa social.

De acuerdo con el MEF en el quinquenio de 2010-2015 se realizó un esfuerzo por potenciar el gasto en programas sociales. En efecto, el gasto social aumentó 0.6 puntos porcentuales del PBI en 2014 con relación al 2012 (de 3.9% a 5.4% del PBI). En este sentido, tal y como se aprecia en la tabla 3, el gasto en los principales programas sociales que tiene el Perú incrementó de S/ 6'313 millones a S/ 16'483 millones (PCM y MEF, 2016).

En 2015, el Programa de Saneamiento Urbano-Rural ejecutó un gasto de 3'472 millones de soles, programa social al cual se le asignó el mayor presupuesto con relación a los demás programas sociales y que fue llevado a cabo por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. De esta manera, el presupuesto establecido para el año 2016 fue de S/ 3'255'565'703 tanto para la zona rural como urbana, monto menor al gasto del 2015.

En el caso de PRONIED, fue el segundo programa con mayor gasto ejecutado en el 2015, este giró en torno a S/ 1'572 millones. En este sentido, se espera que con el presupuesto asignado para el 2016, el cual todavía no es especificado pero debe ser similar al del 2015, se logre avanzar en materia de la erradicación de los problemas hallados en la EDEP que se realizó el 2013 por el MINEDU.

Los programas sociales en el Perú, en general, han mostrado una evolución creciente del gasto (ver tabla 3). Entre ellos destaca la priorización del gobierno para llevar a cabo eficazmente el Programa de Saneamiento Urbano-Rural dado que es el que cuenta con mayores recursos por parte del gobierno. De esta manera, a partir de los problemas identificados en la EDEP de 2013 enfocado específicamente en el sector rural, se esperaría a que las estrategias para los siguientes años sigan las líneas de acción recomendadas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Entonces, dada la tendencia creciente del gasto por parte de los programas sociales en el período de 2010 a 2015, el presupuesto de 2016 asignado a ciertos programas ha sido mayor al gasto de 2015 como es el caso de Qali Warma que tuvo un gasto de S/ 1'217 y tuvo un presupuesto de S/ 1'479'669'032 para el 2016.

Esto pone en evidencia que potenciar la eficiencia de los programas mediante una mayor asignación de recursos es una de las prioridades de las políticas del Estado.

En suma, los programas sociales constituyen una respuesta del Estado ante las necesidades del ciudadano que temporalmente se pueden suplir. Esta respuesta ciertamente es estratégica, en lo económico y lo político, pues el Estado se vincula con millones de ciudadanos sea través de Qali Warma (3 millones), SAMU (2.3 millones de atenciones), JUNTOS (3 millones), PRONABEC (29 mil becarios) como PENSION 65 (500 mil adultos mayores) por citar algunos casos. De todos modos, siempre quedará pendiente resolver la pobreza y para ello se requiere que la política social sea realmente una política económica pensada en los ciudadanos prioritariamente.

---

## 7. El ciudadano en el centro de la política

Enfrentar la pobreza del ciudadano implica dos rutas que deben ir complementariamente.

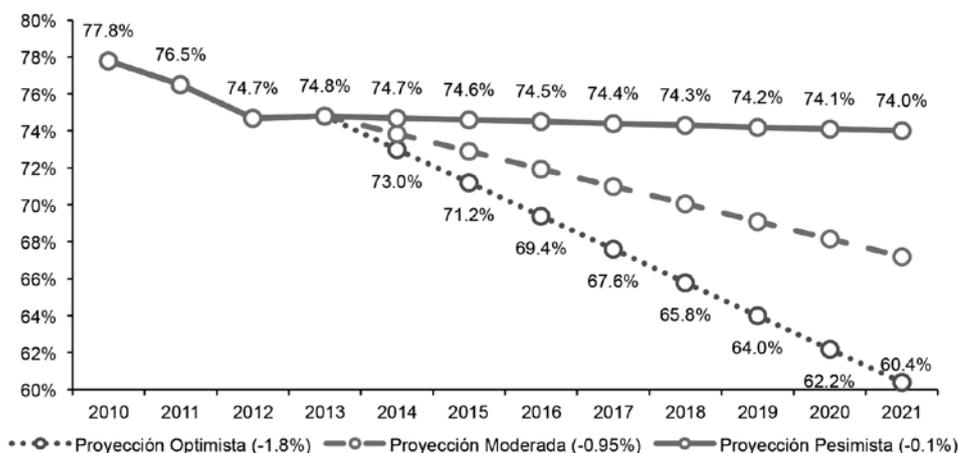
En primer lugar, asegurar que las personas accedan a trabajos decentes para que puedan obtener una canasta básica de bienes y servicios que brinde un bienestar permanente. Para esto, la presente sección se centra en tres preocupaciones: el trabajo decente, el ritmo de crecimiento y la inversión social.

En segundo lugar, asegurar que el *delivery* de la acción del Estado sea tangible. En este sentido, cabe focalizar esfuerzos en cómo la inversión social puede ser más eficiente, eficaz, equitativa y transparente. Por lo tanto, en esta línea se presentan tres iniciativas: la articulación de los programas sociales, la supervisión de las intervenciones del Estado y el financiamiento alternativo de proyectos sociales a través de bonos de impacto social.

### 7.1 Reducir la pobreza promoviendo el trabajo Decente

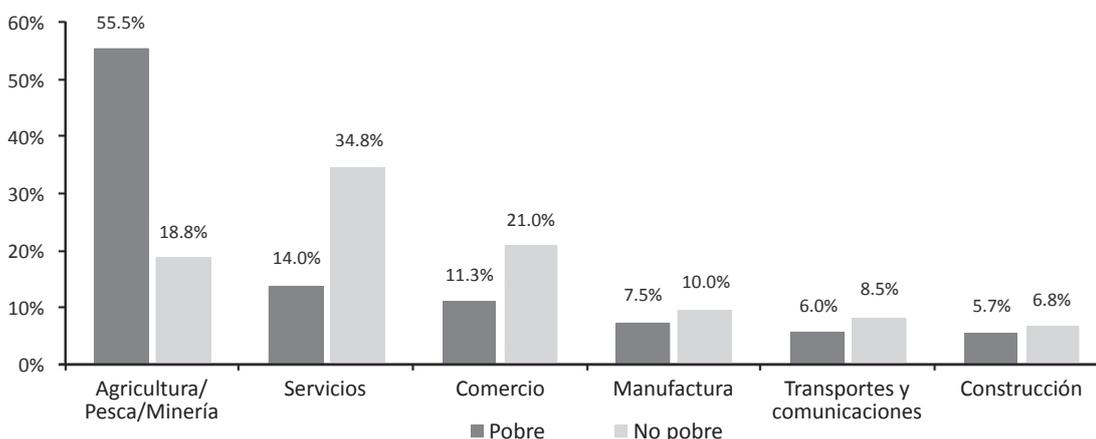
El trabajo decente sintetiza las aspiraciones de las personas durante su vida laboral, es productivo y proporciona un ingreso digno, además de seguridad en el lugar de trabajo y protección familiar (INEI, 2015). Para aquellos en situación de pobreza, la mano de obra es el recurso más productivo y valioso; por ello, la generación de empleo también debe garantizar el acceso equitativo a oportunidades de trabajo (Programa Modular de Capacitación e Información sobre Género, 2001), así como velar por un empleo decente y que mejore la calidad de vida.

Gráfico 5: Proyección de la relación Empleo – Población Para El 20% Más Pobre según diferentes escenarios (porcentaje respecto del total de la población en edad de trabajar del quintil más pobre)



Fuente: INEI, 2015d  
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Gráfico 6: Población ocupada por ramas de actividad según condición de pobreza. Perú: 2014 (en porcentajes)



Fuente: INEI, 2015d  
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

En el 2013, el 74.8% del quintil más pobre de la población total en el Perú tenía empleo, mientras que en quintil más rico tan solo el 68.5%. (INEI, 2015). Esta diferencia en la participación del empleo, lejos de representar acceso a oportunidades laborales por parte de la población pobre, refleja el alto porcentaje de personas pobres que a pesar de tener un empleo, el mismo no les permite salir de la condición de pobreza.

A partir de lo anterior, en el gráfico 5 se muestran las proyecciones al 2021 de la relación Empleo-Población para el 20% más pobre del total de la población, esta relación permite identificar la participación de este grupo en el mercado laboral.

La proyección optimista supone una tasa anual de reducción de Empleo-Población para el 20% más pobre de 1.8 puntos porcentuales. Según esta proyección, para el 2021, el 60.4% de la población más pobre estaría trabajando para subsistir. Sin embargo,

tomando en cuenta la proyección pesimista, al 2021 el 74% de la población más pobre continuaría trabajando sin abandonar la situación de pobreza; es decir, no tendrían un trabajo decente<sup>9</sup>.

¿En qué sectores se debería generar trabajo decente que permita a los más pobres abandonar la situación de pobreza? En el 2014, el 55,5% de los pobres con empleo realizaban actividades relacionadas con la agricultura, pesca y minería (INEI, 2015:65). Considerando que más de la mitad de la población pobre está empleada en actividades extractivas y ello dificulta superar la pobreza. Se propone considerar a los sectores en los cuales trabaja la población no pobre, los cuales son

<sup>9</sup> La tasa utilizada para la proyección optimista es la mayor tasa anual de reducción de Empleo-Población para el 20% más pobre, la proyección pesimista utiliza la menor tasa de reducción y la proyección moderada, un promedio geométrico de ambas.

servicios y comercio. Así, la diferencia más visible se da en la participación de los pobres (55%) con la de los no pobres (18.8%) en actividades extractivas.

A pesar de estos resultados, según la Encuesta de Demanda Ocupacional en los principales departamentos del Perú para este año, los sectores económicos con mayor dinamismo en términos de generación de empleo demandarían 124,112 trabajadores. De este total, el 45.4% sería demandado por el sector Servicios prestados a empresas, 27.8% por el sector Construcción, 18.6% por el sector Comercio, 4.3% por el sector de Minería e hidrocarburos y 3.9% por el sector Establecimientos financieros y seguros (MTPE 2015:31). Sin embargo, esta demanda sería insuficiente si consideramos a los 294,775 jefes de hogar desempleados y pobres en el 2014, según el enfoque multidimensional.

Entonces, ¿Cómo sería posible mejorar las condiciones de vida y superar la condición de pobreza en aquellas familias pobres donde el jefe de hogar se encuentra desempleado? Partiendo de esta interrogante, se plantea que con el objetivo final de reducir la pobreza al 2021, se fomente la creación de trabajo decente focalizada para los jefes de hogar pobres multidimensionales desempleados, como primer paso.

Según la proyección moderada del desempleo para este grupo, en el 2021 habría 236,238<sup>10</sup> jefes de hogar desempleados pobres. Por ello se propone la creación de 30,298 puestos de trabajo anuales dirigidos a los jefes de hogar pobres multidimensionales desempleados, desde el presente año con el objetivo de que a finales del 2021 no haya ninguno sin empleo.<sup>11</sup> Es importante mencionar que la creación de estos puestos de trabajo debe estar respaldada en primera instancia, por el Gobierno, y seguido de esto por el sector privado.

---

10 Con el objetivo de reducir la pobreza, se estimó el número de jefes de hogares desempleados pobres, según el enfoque multidimensional por departamento, hasta el 2021. Para ello se realizaron proyecciones según distintos escenarios: optimista, pesimista y moderado, en función a las tasas de desempleo para los jefes de hogar pobres multidimensionales desde el año 2007 al 2014. Asimismo, cada proyección se realizó por departamento dado que el desempleo no tiene una tasa constante en cada uno de estos. En el análisis consideramos la proyección moderada, la cual utiliza el promedio geométrico entre la tasa más alta de reducción del desempleo y la más baja, esto para cada departamento. Así se obtiene que en el 2014, el número de jefes de hogar pobres, desempleados a nivel nacional fue de 294,775. Según la tasa de crecimiento del desempleo para este grupo, al 2021 habría 236,283 jefes de hogar pobres desempleados. Sin embargo, dado que nuestro objetivo es reducir a cero el desempleo en este grupo. Proponemos la creación de 30,298 puestos de trabajo decente anuales adicionales. Este número se obtuvo a partir de las proyecciones por departamento. Se halló una variable "Xi" para cada departamento, que divide el número de jefes de hogar desempleados del 2021, tal que a fines del 2021 el desempleo en cada departamento sea 0. La división del número de jefes de hogar desempleados en el 2021 por departamento entre el Xi representa la creación constante de un número de empleos por año. Este número varía por departamento y se restó del desempleo según la tasa de desempleo moderada, cada año. Así cada año se reduce la cantidad de jefes de hogar pobres desempleados. Seguido de esto, se considera el número de puestos de trabajo que debe crearse anualmente por departamento y se lo divide según la distribución de la demanda ocupacional al 2015 del Ministerio de Trabajo, así tenemos cuantos puestos de trabajo se crean en cada sector.

11 Todos los departamentos, a excepción de Amazonas, Ancash, Apurímac, Huancavelica, Madre de Dios y Ucayali, muestran una tendencia a la baja del desempleo en los jefes de hogares pobres multidimensionales. Por ello la creación de los 30,298 puestos de trabajo se debe entender como focalizada al grupo de pobres multidimensionales jefes de hogar desempleados y como un esfuerzo adicional para que a finales del 2021 el desempleo en este grupo sea cero. Se debe considerar que sin esto, aún con la tendencia a la baja del desempleo para la mayoría de los departamentos, no se podría llegar a la meta propuesta.

## 7.2 Crecer para incluir, pero a todos.

Para reducir la pobreza, es necesario un mayor crecimiento económico. El cual debe tener un impacto positivo que sea percibido por la población y no únicamente por los sectores socioeconómicos más altos. De esta forma, el crecimiento económico debe implicar cambios en la distribución del ingreso (García y Céspedes, 2011), para que tanto la pobreza como la desigualdad se reduzcan. Además debe tener tal impacto sobre la población que les permita reducir sus privaciones materiales, promueva su desarrollo humano y disminuya la exclusión y vulnerabilidad (Yamada, 2002). Por lo tanto, el crecimiento no solo debe estar abocado a distribuir mayores ingresos a los más pobres, sino que estos a su vez, les permitan reducir el aspecto multidimensional de la pobreza.

Las estadísticas muestran que el PBI del año 2014 fue 18% mayor al PBI del 2010, mientras que la pobreza multidimensional se redujo en 6%. Esta relación nos indica que el crecimiento económico y la reducción de la pobreza están altamente relacionados (Rodrik, 2000). Analizando la elasticidad por periodos, se encuentra que la pobreza monetaria es altamente sensible ante cambios marginales en el PBI<sup>12</sup>. Con lo cual se demuestra que también en el caso de Perú, el mayor crecimiento económico está relacionado con la reducción de la pobreza.

Analizando la evolución del PBI y de la pobreza según ambos enfoques se observa que, aproximadamente, por cada punto porcentual de crecimiento del PBI, la pobreza monetaria se reduce en 0.34 % y la pobreza multidimensional en 0.43%. A partir de esto, sería posible reducir la pobreza multidimensional a 8.76%. Esto significaría una tasa de crecimiento del PBI anual de 3.1% para el año 2015, 5.3% y 5.8% para el 2016 y 2017 respectivamente, y de 5.02% para los años siguientes hasta el 2021<sup>13</sup>. Ciertamente, las proyecciones oficiales del MEF ajustados por el FMI dan cuenta de un escenario aún más retador para las nuevas autoridades que asumirán a partir de julio de 2016.

## 7.3 Maximizar la inversión social del alivio de la pobreza

El contexto restrictivo de recursos públicos y privados por la desaceleración de economía local y mundial exige una reforma institucional que aumente la rentabilidad de la inversión social. En especial con respecto a los programas sociales.

---

12 La elasticidad por tramos indica una fuerte sensibilidad de la pobreza multidimensional ante el crecimiento económico a excepción del tramo que indica el cambio del año 2010 al 2011 (-0.1576). Del tramo 2014-2013 la elasticidad es -1.8926, del 2013-2012 es -1.3059, del 2012-2011 es 1.4964.

13 Para el año 2015 se consideró la proyección del PBI estimada por el BCRP, para el 2016 y 2017, se consideró la proyección publicada en el Reporte de Inflación de Mayo del presente año. Para los años siguientes, se realizó un promedio geométrico de la mayor y menor tasa de crecimiento del PBI desde el año 2007. Considerando que la pobreza multidimensional se reduce en 0.43% por cada punto porcentual de crecimiento del PBI, se proyectó el PBI al 2021 de acuerdo a las consideraciones mencionadas y al multiplicar el crecimiento anual por 0.43% se obtiene la tasa de reducción de la pobreza para ese año. La suma de la reducción total de la pobreza desde el 2015 al 2021, se resta de la pobreza multidimensional de este año que es 23.5% y así se obtiene 8.76% que es el nivel de pobreza al que se llegaría si se alcanza el crecimiento previsto.

La rentabilidad de la inversión social se ve afectada por diversos factores tales como altos costos promedios de operación, el costo de la ineficacia (por errores como la subcobertura y filtración), la regresividad del gasto social y finalmente la asimetría de información que impide una adecuada supervisión y medición de impacto. Por lo tanto, para aumentar la rentabilidad de la inversión social deberá enfrentarse los cinco problemas básicos de los programas sociales. En primer lugar, la germinal articulación de los programas sociales que si bien el PIAS (Plataforma Itinerante de Acción Social) y los Tambos intentan hacer realidad, aún al 2015 su escala es limitada. En segundo lugar, la calidad desigual de la identificación de beneficiarios que se expresa en la coexistencia de diversos sistemas de información de complejidad extremadamente diversa, partiendo desde planillas llenadas a mano hasta aplicaciones de *smartphones* con imágenes de beneficiarios atendidos. En tercer lugar, la falta de un stock de aprendizaje institucional compartido entre las diversas entidades públicas y privadas que permita tener un menú de intervenciones costo-efectivo para resolver los problemas sociales más importantes. Cuarto lugar, la exigua inversión de recursos en el componente de información, educación y capacitación (iec) para consolidar cambios en los patrones, actitudes y comportamientos (pac) de los beneficiarios. Finalmente, la escasa asignación presupuestal a labores de monitoreo y evaluación de impacto de los sectores y entidades en contraste con la importancia de supervisar si los más de S/ 5 mil millones están generando el impacto esperado en la calidad de vida de la población objetivo, merece repensarse.

En consecuencia, el diagnóstico invita a sugerir tres iniciativas de carácter institucional que apuntan a mejorar la rentabilidad social y privada de los recursos orientados a los más pobres del Perú.

- **Iniciativa 1: Articulación o fusión de programas sociales en un BCR Social**

Al año 2015, el gobierno ha ido avanzando en la articulación de los programas sociales. Por un lado, la Plataforma Itinerante de Acción Social (PIAS), liderado por la Marina, ha convocado esfuerzos interinstitucionales valiosos para las comunidades amazónicas del Perú. Por ejemplo, durante 40 días se brinda servicios de medicina general, triaje, odontología, telemedicina, obstetricia, enfermería, pediatría, laboratorio así como apoyo del MINEDU, Ministerio de la Mujer, Pensión 65, Qali Warma, Cuna Más, Reniec, Banco de la Nación, SIS y DEVIDA. Definitivamente este esfuerzo germinal es meritorio, de llevar el Estado al ciudadano para que “nadie sea dejado de lado”. Por otro lado, según el propio *website*, en el Programa Tambos, todas las instituciones del ámbito nacional, regional y local pueden hacer llegar sus servicios a poblaciones rurales y dispersas. Por ejemplo, los Ministerios de Salud, Educación, Desarrollo e Inclusión Social, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Justicia y Derechos Humanos, etc.; y entidades como:

RENIEC, el Banco de la Nación, organizaciones privadas, religiosas, entre otras. Una particularidad de esta plataforma es que los Tambos se ubican en zonas rurales alto-andinadas (con población dispersa, principalmente a más de 3,000 msnm); en espacios rurales de la Amazonía, zonas de conflicto, como el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), o el del Huallaga; y cerca de las fronteras con Colombia, Ecuador y Bolivia.

En suma, los esfuerzos de articulación son visibles al 2015. ¿Hasta qué punto, en un escenario restrictivo de recursos públicos y mayores demandas sociales, estas experiencias de coordinación interinstitucional merecen aumentarse y mejorarse? En la medida que permitan aumentar la eficiencia, eficacia, equidad y transparencia, todo avance debe revitalizarse. Sin embargo, puede pensarse en una reforma institucional que permita hacer más y mejor con los mismos a fin que el *delivery* del Estado sea tangible hasta en el ciudadano que vive en la zona más alejada del país.

Una posibilidad es fusionar a los programas sociales dentro de una única entidad, tipo el BCR, que se rija bajo cinco principios de gerencia moderna social. En primer lugar, sinergia que significa que toda intervención se diseña y ejecuta dentro de un marco de inversión conjunta, con enfoque de ciclo de vida y administrada operativamente como un eslabón de una cadena de valor. En segundo lugar, autonomía en términos políticos, financieros y administrativos que asienta su rol de satisfacer las demandas sociales y no las políticas partidarias del gobierno de turno. En tercer lugar, tercerización de la prestación de los servicios bajo diversas modalidades que se logren economías de escala, reducción de costos y sobre todo pago contra metas. La opción de ampliar su radio de cobertura y rapidez de logros a través de Bonos de Impacto social vale considerarse. Cuarto lugar, se precisará el horizonte temporal de cada intervención y cómo ello se eslabona a una cadena de intervención, precisando referentes sobre la pertinencia de graduar o no a beneficiarios. Finalmente, el registro de beneficiarios y proveedores así como normas, procedimientos y planes operativos serán de acceso público para el escrutinio ciudadano.

- **Iniciativa 2: Creación de una Superintendencia de Inversión Social (SUIS)**

Uno nunca puede ser juez y parte. Por ello, un contrapeso importante que aliente la cultura del desempeño de la inversión social es la existencia de una institución que haga seguimiento, monitoreo y evaluación de impacto y cuyos veredictos sean vinculantes para cambios presupuestales de los ejecutores de la inversión social.

Desde esta perspectiva, se propone la constitución de una Superintendencia de Inversión Social

que tenga dos objetivos. Por un lado, regular y certificar la prestación efectiva de los bienes y servicios públicos de inversión social del Estado en la mejora continua del bienestar y el respeto de los derechos de los ciudadanos. Por otro lado, y de manera excepcional, brindar la opción de certificación de prestación efectiva a la inversión social efectuada por el sector privado.

Para lograr el primer objetivo, cabría tomar en cuenta que los niveles de eficiencia, eficacia, equidad y transparencia del uso de los recursos públicos necesitan mejorarse para responder a las demandas sociales insatisfechas:

Organizacionalmente se pensaría en dos líneas de trabajo como de seguimiento y monitoreo así como evaluación del impacto. El alcance sería entidades del Gobierno nacional y subnacional que aproximadamente administran S/ 20,000 millones en bienes y servicios públicos de inversión social.

La mecánica operativa es que tanto el monitoreo como la evaluación de Impacto estén a cargo de terceros independientes bajo supervisión de la SUIS. Algo sumamente importante es que los resultados de evaluaciones tengan poder vinculante para aprobación de cambios presupuestales en primera instancia y luego para aprobación de partidas presupuestales anuales.

Básicamente el rol de la SUIS es alentar la cultura de la rendición de cuentas sobre la base del monitoreo e impacto social de la inversión social del gobierno frente a la ciudadanía. Para poder cumplir esta tarea deberá contar con recursos operativos producto de la transferencia de presupuestos de dependencias públicas teóricamente asignadas a monitoreo y evaluación de impacto de sus operadores.

Para lograr el segundo objetivo de la SUIS, debe considerarse que se busca proveer una Certificación opcional de efectividad de inversión social privada bajo los siguientes términos:

1. Enfoque: Auditoría de desempeño de la inversión privada en el marco de la responsabilidad empresarial.
2. Alcance: Empresas, prestadoras privadas de servicios sociales, instituciones privadas sin fines de lucro y organizaciones sociales que deseen administrar bienes y servicios públicos y/o privados con enfoque de pagos por resultados.
3. Evaluación: Aproximadamente S/ 2,000 millones anuales.
4. Mecánica: Análisis para la Acreditación del Impacto generado por terceros en el campo de la inversión social.
5. Importancia: Reducir el riesgo del mal uso de recursos e incentivar al mejoramiento permanente de buenas prácticas que impacten en la calidad de vida de la población objetivo de la inversión social.

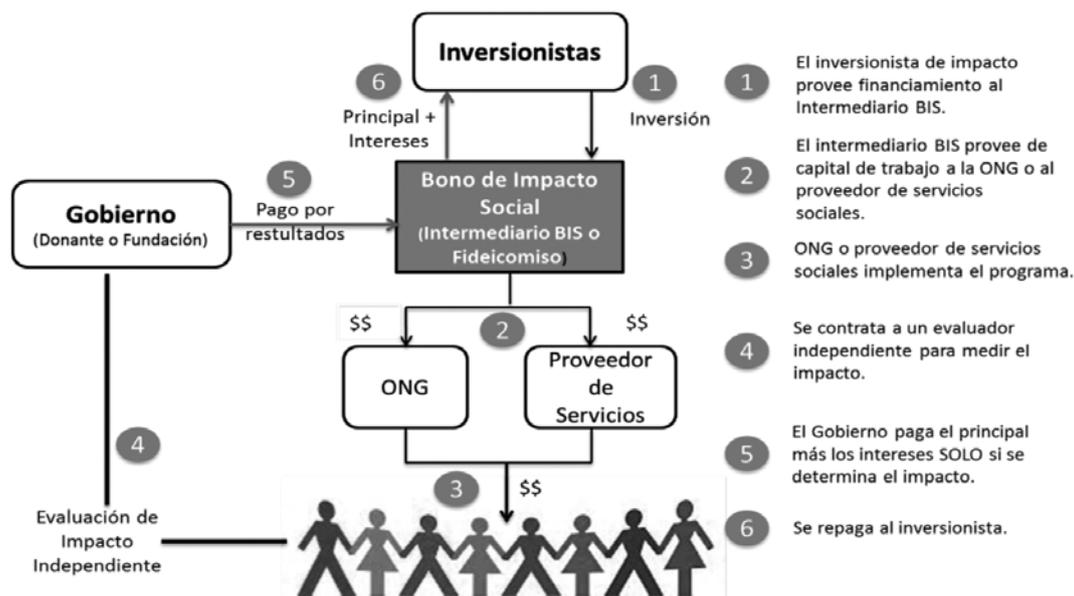
6. Rol: Se busca que la SUIS acredite buenas prácticas del sector privado, sea un árbitro entre comunidades, operadores de servicios sociales y financiadores de inversión social así como sea un generador de información de referentes de opciones costo-efectivas de gestión de la inversión social.
7. Recursos operativos: Se cobra un porcentaje de la operación de inversión social que deberá ser asumida por el financiador.

- **Iniciativa 3: Emisión de Bonos de Impacto Social (BIS)**

Sobre la base de la experiencia internacional y sobre todo del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo se pueden sintetizar los siguientes pasos a seguir para la implementación de los Bonos de Impacto Social como alternativa de financiamiento en el marco de una cultura de desempeño:

1. El gobierno identifica un reto específico de desarrollo social. El *policymaker* debe establecer cuáles son los indicadores (cuantificables) sociales sobre los cuales desea tener un impacto positivo en el mediano y largo plazo. De esto dependerá la futura evaluación que se haga de los resultados de la intervención.
2. Se selecciona una ONG, empresa social u otro proveedor privado que pueda diseñar e implementar un programa innovador que aborde el reto y que pueda cumplir con los resultados esperados. Este actor debe ser de preferencia uno que tenga experiencia en la implementación de programas o proyectos que hayan tenido éxito anteriormente, ya que al ingresar a este mecanismo se convierte en responsable de dos objetivos fundamentales: a) Impactar positivamente en la sociedad a través de la intervención, b) como consecuencia natural de lo anterior, asegurar el repago de la inversión por parte del gobierno. Para esto, debe establecer cuáles serán sus objetivos específicos y como estos pueden ser relacionados al pago de la deuda (ej. por cada niño nutrido, el gobierno paga x dólares, entre otros).
3. Inversionistas privados se comprometen a otorgar capital sobre la mesa para pagar los costos del programa. En primera instancia, el inversionista debe también establecer condiciones bajo las cuales va a continuar financiando los proyectos o programas propuestos. Dado que en principio estos son pilotos, los riesgos pueden no ser adecuadamente medidos, por lo que si la iniciativa no está teniendo resultados y ya se ha invertido demasiado capital, el inversionista podría perder el repago de la inversión por parte del gobierno y verse perjudicado. El inversionista puede también optar por no recibir el retorno de la inversión, pero

Figura 1: Operatividad de los bonos de impacto social (en porcentajes)



Fuente: FOMIN – Banco Interamericano de Desarrollo

- siempre que los resultados se den en el plazo y condiciones establecidas inicialmente.
4. Si el evaluador independiente determina que el programa es exitoso en mejorar las métricas de beneficios sociales y alcanza las metas acordadas al inicio, el gobierno le pagará a los inversionistas el capital inicial y una tasa de retorno a su inversión, dependiendo del desempeño final. Si las metas no han sido alcanzadas, los inversionistas pierden su inversión. Hay muchas variantes, pero el resultado final es una transferencia de los riesgos del sector público a otros actores.
  5. El programa que inicialmente fue exitoso a pequeña o mediana escala, puede ser llevado a mayor escala haciendo las correcciones y ajustes necesarios. La relación de los actores en este escenario puede fortalecerse y servir como experiencia positiva para que en otros sectores se proponga la implementación de BIS.

para todos. En particular, la política económica debe poner su energía para que se genere trabajo decente, se alimente diversos motores de la economía que genere demandas laborales para los menos calificados. Este grupo de más de 580,000 jóvenes de 15 a 24 años, que en el año 2014 no estaban estudiando, no estaban trabajando y no estaban realizando ninguna labor dentro del hogar. Por lo tanto, superponer la creación de oportunidades laborales para aquellos “dejados de lado” por el modelo debe ser prioridad de la política económica que conduzca el Perú al Bicentenario.

Por otro lado, se requiere que la inversión social orientada a la protección social sea más eficiente, eficaz, equitativa y transparente. Para ello, es importante enriquecer el diseño y ejecución de las políticas sociales con el enfoque de la pobreza multidimensional. La particularidad de este enfoque es que subraya en las privaciones que afectan la capacidad de ejercer los derechos de los ciudadanos. Por lo tanto, las intervenciones del Estado y del sector privado podrían mejorarse si el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) puede ser tomado en cuenta para identificar beneficiarios, brindar bienes y servicios públicos y monitorear la inversión social.

## 6. Conclusiones.

Enfrentar la pobreza demanda tener claridad en dos rutas perfectamente complementarias. Por un lado, se requiere una política económica centrada en el ciudadano que sufre de privaciones. Para ello, la única opción es que el gobierno aliente al sector privado a ser parte de un crecimiento económico inclusivo, pero

Las proyecciones de la pobreza multidimensional en el Perú para el 2021 así como las restricciones presupuestales que imponen el contexto mundial y la desaceleración económica local, exigirá mucha creatividad para hacer arreglos institucionales para que los más de S/ 5,000 millones de presupuesto de los programas sociales impacten para bien en los más pobres multidimensionalmente. De ahí que resulta relevante en pensar en tres iniciativas de reforma institucional. En primer lugar, afianzar la articulación de

los programas sociales como el PIAS y los Tambos han intentado promover. Quizás una fusión de programas que implique un único sistema de identificación de beneficiarios, de provisión de bienes y servicios, de servicios de información, educación y capacitación así como de monitoreo permitirá aumentar y mejorar la rentabilidad de la inversión social. En segundo lugar, urge que el *delivery* de la ayuda social sea tangible y verificable para el ciudadano y contribuyente. ¿En qué medida una Superintendencia de Inversión Social (SUIS) puede alentar una cultura de desempeño? Los casi S/ 20,000 millones de soles de gasto público social y los casi S/ 2,000 millones del sector privado deben ser monitoreados y registrados los impactos. De esta manera, el *accountability* del Estado y la Empresa en relación a los derechos sociales respetados será más visible y contribuirá a la paz social, requisito para que un país aspire a la OECD. Finalmente, las restricciones financieras y las demandas sociales exigirán hacer más con lo poco disponible. Experiencias internacionales exitosas de emisión de Bonos de Impacto Social (BIS) abre una oportunidad para hacer que la cultura del logro y la mejora creciente de la rentabilidad social sea evidente, rápida y oportuna. El Bicentenario está a la vuelta a la esquina y el Perú debe seguir su senda de desarrollo y crecimiento a fin que sea viable ser parte de la OECD.

## 7. Bibliografía

- MTPE (2015) *Principales resultados de la Encuesta de Demanda Ocupacional en los principales departamentos del Perú*. Lima: MTPE.
- Alkire, S. y J. Roche (2013) *How Multidimensional Poverty Went Down*. Recuperado de OPHI en <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/How-Multidimensional-Poverty-went-down.pdf>
- Alkire, S., J. Foster, S. Seth, E. Santos, J. Roche y P. Ballon (2015) *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis: Chapter 5-The Alkire-Foster Counting Methodology*.
- Banco Mundial (2015) Recuperado de Banco Mundial en <http://www.bancomundial.org/es/country/peru/overview>
- Contraloría General de la República (2015) *Auditoría de Desempeño a la producción, distribución, recepción y promoción del uso de materiales educativos*.
- Contraloría General de la República (2015a) *Auditoría de Desempeño al Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional Cuna Más*.
- Embajada de España (s.f.) *Programa de Mejoramiento y Ampliación de Servicios de Agua y Saneamiento en Perú (PROCOES)*. Recuperado de Agua y Saneamiento en [http://www.aecid.pe/que-hacemos/medio-ambiente/agua-y-saneamiento/programa-de-mejoramiento-y-ampliacion-de-servicios-de-agua-y-saneamiento-en-peru-procoes#.Vcg6NaZ\\_Oko](http://www.aecid.pe/que-hacemos/medio-ambiente/agua-y-saneamiento/programa-de-mejoramiento-y-ampliacion-de-servicios-de-agua-y-saneamiento-en-peru-procoes#.Vcg6NaZ_Oko)
- García, J. M., y N. Céspedes (2011) *Pobreza y crecimiento económico: tendencias durante la década del 2000*. Lima: BCRP.
- Helth, S. A. (2015) *Multidimensional Poverty Reduction in India between 1999 and 2006: Where and How?* Recuperado de Science Direct en [http://ac.els-cdn.com/S0305750X1500042X/1-s2.0-S0305750X1500042X-main.pdf?\\_tid=a18e8266-4128-11e5-b83f-00000aacb360&acdnat=1439408027\\_325506f2c3c09b7cb593b42501fb01eb](http://ac.els-cdn.com/S0305750X1500042X/1-s2.0-S0305750X1500042X-main.pdf?_tid=a18e8266-4128-11e5-b83f-00000aacb360&acdnat=1439408027_325506f2c3c09b7cb593b42501fb01eb)
- INEI (2015a) *Evolución de la pobreza monetaria en el Perú al 2014*. Recuperado de INEI en [https://www.inei.gov.pe/media/cifras\\_de\\_pobreza/evolucion\\_pobreza\\_2014.pdf](https://www.inei.gov.pe/media/cifras_de_pobreza/evolucion_pobreza_2014.pdf)
- INEI (2015b) *Evolución de la pobreza monetaria 2009-2014*. Lima: INEI.
- INEI (2015c) *Mapa de pobreza provincial y distrital 2013*. Lima: INEI.
- INEI (2015d) *Perú Evolución de los indicadores de Trabajo Decente*. Lima: Lima
- INEI (2015e) *Evolución de la pobreza monetaria: 2010 - 2014*. Recuperado de INEI en [http://www.inei.gov.pe/media/cifras\\_de\\_pobreza/informetecnico\\_pobreza2014.pdf](http://www.inei.gov.pe/media/cifras_de_pobreza/informetecnico_pobreza2014.pdf)
- MEF (2013) *Consultoría para la evaluación de diseño y ejecución de presupuestos públicos: programa Techo Propio*. Lima: MEF.
- MEF (2015) *Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal: Herramienta para el logro de resultados en la gestión pública*. Lima: MEF.
- MEF (s.f.) *¿Qué se entiende por pobreza Monetaria?* Recuperado de Política y economía social en [http://www.mef.gov.pe/index.php?view=items&cid=1%3Apolitica-economica-y-social&id=399%3A88-ique-se-entiende-por-pobreza-monetaria&option=com\\_quickfaq&lang=es](http://www.mef.gov.pe/index.php?view=items&cid=1%3Apolitica-economica-y-social&id=399%3A88-ique-se-entiende-por-pobreza-monetaria&option=com_quickfaq&lang=es)
- MIDIS (2015) *Evaluación de diseño y ejecución de presupuesto de: programa nacional de asistencia solidaria "Pensión 65"*. Lima: MIDIS.
- MIDIS (s.f.) *Misión y Visión* Recuperado de Juntos en <http://www.juntos.gov.pe/index.php/quienes-somos/vision-y-mision>
- MINEDU (2013) *Evaluación de diseño y ejecución de presupuesto del Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED)*. Lima: MINEDU.
- Ministerio de Energía y Minas (2014) *Plan Nacional de Electrificación Rural*. Recuperado de Dirección General de Electrificación Rural en [http://dger.minem.gov.pe/ArchivosDger/PNER\\_2015-2024/F1-PNER-2015-2024.pdf](http://dger.minem.gov.pe/ArchivosDger/PNER_2015-2024/F1-PNER-2015-2024.pdf)
- Ministerio de Energía y Minas (2014) *Plan Nacional de Electrificación Rural*. Recuperado de Dirección General de Electrificación Rural en [http://dger.minem.gov.pe/ArchivosDger/PNER\\_2015-2024/F1-PNER-2015-2024.pdf](http://dger.minem.gov.pe/ArchivosDger/PNER_2015-2024/F1-PNER-2015-2024.pdf)

- Ministerio de Vivienda y Saneamiento (2013) *Evaluación de diseño y ejecución de presupuesto de: Agua Para Todos en el sector rural (2009, 2010 y 2011)*. Lima: Ministerio de Vivienda y Saneamiento.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (s.f.) *Atención Focalizada*. Recuperado de Programa nacional de Saneamiento Rural en <http://pnsr.vivienda.gob.pe/portal/como-intervenimos/>
- Mirze, M., O. Kaplan, y B. Adem (2013) *Facing The Influence of Poverty on Graduation Rates in Public High Schools*. Recuperado de Science Direct en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S187704281301608X>
- OPHI (2013) Recuperado de OPHI en <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/MPI-post-2015-MDGs-FINAL.pdf>
- OPHI (2013) *¿Por qué mediciones multidimensionales de la pobreza?* Recuperado de OPHI en [http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/SS13-Why-MD-Poverty-Measures\\_ES.pdf?7ff332&90c0eb](http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/SS13-Why-MD-Poverty-Measures_ES.pdf?7ff332&90c0eb)
- PCM y MEF (2016) *Informe preelectoral. Administración 2011-2016*. Lima: PCM y MEF.
- Programa Modular de Capacitación e Información sobre Género (2001) *Organización Internacional del Trabajo*. Recuperado de OIT en [http://white.lim.ilo.org/gpe//documentos/programa/lector/modulo\\_06.pdf](http://white.lim.ilo.org/gpe//documentos/programa/lector/modulo_06.pdf)
- Rodrik, D. (2000) *Crecimiento económico o reducción de la pobreza*. Un vano debate. Finanzas y desarrollo, 8-9.
- Seth, S., y S. Alkire (2014) *Did Poverty Reduction Reach the Poorest of the Poor?* Recuperado de OPHI en <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHIWP077.pdf>
- Vásquez, E. (2013) *Las políticas y programas sociales del gobierno de Ollanta Humala desde la perspectiva de la pobreza Multidimensional*. Recuperado de CIUP en <http://srvnetappseg.up.edu.pe/siswebciup/Files/DD1307%20-%20Vasquez.pdf>
- Yamada, G. (2002) *La reducción de la pobreza y el crecimiento económico ambientalmente sostenible: El caso de América Latina y el Caribe*.

# Cerrando la Brecha Rural-Urbana en Desnutrición Crónica Infantil: Tendencias y Posibilidades al 2021

Rosa Luz Durán Fernández  
Universidad de Lima

---

## 1. Introducción

La desnutrición crónica infantil en el Perú es un problema grave. Aproximadamente uno de cada siete niños entre 0 y 5 años (casi 540 mil niños) la padece y la cifra para las áreas rurales del país es aún más alarmante. Apenas seis años atrás, en 2008, cerca de la mitad de los niños rurales padecía de desnutrición crónica y, aunque las estadísticas oficiales muestran una reducción importante de la prevalencia del problema en esta zona, la brecha rural-urbana se mantiene en alrededor de 20 puntos porcentuales desde inicios del 2010<sup>1</sup>.

Al afectar irreversiblemente la capacidad de un niño para aprender, comunicarse, pensar analíticamente, y socializar efectivamente, la desnutrición recorta la productividad futura de un individuo y su capacidad para contribuir a su propio progreso y al de su comunidad. Las consecuencias sobre el bienestar de la población son mayores cuando la desnutrición se perpetúa de generación en generación (UNICEF 2011 y PAHO 2010).

La estrategia nacional para enfrentar el problema de la desnutrición mejoró significativamente a partir de 2008, cuando se inició el Programa Estratégico Articulado Nutricional (PAN), puesto que su creación

representó un reconocimiento por parte del Estado, de que la desnutrición infantil abarca dimensiones más complejas que solamente el componente alimentario. El enfoque más integral del PAN incluye programas asociados al acceso a servicios de agua y desagüe, alfabetización, inmunizaciones y seguros de salud, entre otros. Parcialmente como resultado de esto, en el periodo 2008-2014 la Desnutrición Crónica Infantil (DCI) nacional cayó a la mitad (de 27.5% a 14%), lo que quiere decir que es posible conseguir resultados notables en un lapso relativamente corto. El reto para el periodo 2016-2021 es, sin embargo, un tanto más difícil, en parte porque el entorno macroeconómico hacia adelante aparece menos auspicioso que hace cinco años, y también porque es más difícil reducir números cuanto más pequeños son.

Si bien una estrategia comprehensiva para reducir el diferencial entre las tasas de prevalencia de DCI rural y urbana debería buscar resolver los problemas estructurales que subyacen la profunda desigualdad entre estos ámbitos geográficos, el objetivo de este documento es examinar factores más inmediatos; concretamente, el efecto del presupuesto del PAN, la pobreza extrema, y la eficacia en el manejo de los programas sociales sobre la brecha DCI rural-urbana, lo cual se realiza a partir del cálculo de la sensibilidad de respuesta de dicha brecha ante los factores mencionados. Utilizando datos de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) y de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) para el periodo 2008-2014, planteo tres escenarios de gasto presupuestal PAN para discutir en qué consistiría llegar a una brecha cero en 2021. En el primer escenario, considero solamente incrementos en el presupuesto PAN; en el segundo, agrego el mejoramiento del uso de los recursos del PAN; y en el tercero incluyo el mejoramiento de indicadores de pobreza extrema al primer escenario.

---

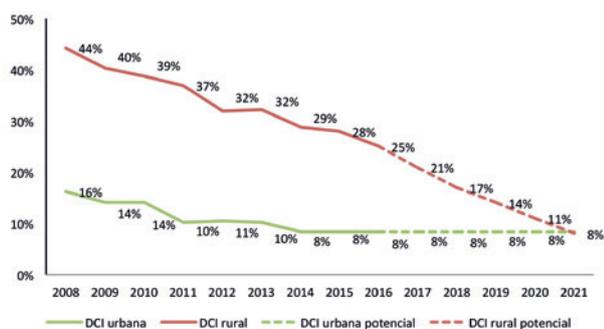
## 2. La meta: Brecha DCI rural-urbana cero

La meta propuesta en este documento es el cierre de la brecha rural-urbana en DCI en un nivel de 8% (Gráfico 1). Aun cuando sería preferible tener una brecha cero en un menor nivel, dado el relativamente corto horizonte de tiempo del que estamos hablando, esto no parece realizable.

---

1 Según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), varios años.

Gráfico 1: Evolución de la brecha DCI rural-urbana y meta al 2021



Fuente: ENDES, varios años.  
Elaboración: Propia.

Como se muestra en el gráfico anterior, si la DCI urbana se mantuviera en su nivel actual de 8% hasta 2021, y la DCI rural disminuyera sostenidamente en tres puntos porcentuales por año (siguiendo la tendencia observada en los últimos años), entonces, en 2021 la brecha DCI rural-urbana sería cero<sup>2</sup>. Si bien la “deseabilidad” de esta meta responde a un criterio de equidad, alcanzarla implica también una reducción del nivel de desnutrición en las zonas más desfavorecidas, lo que es deseable en sí mismo porque promueve un derecho fundamental de las personas allí donde más vulnerado se encuentra. Agencias internacionales como PAHO (Organización Panamericana de la Salud) destacan particularmente el derecho de los niños “a desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad” (PAHO 2010, anexo B:2). Por otro lado, y marcadamente a partir del compromiso de cientos de países con los Objetivos del Milenio, la nutrición adecuada ha pasado a ser ampliamente reconocida como un indicador no solo de salud, sino también de desarrollo de un país, por su importante rol en la formación de capital humano, entre otros beneficios monetarios y no monetarios, en el largo plazo (Berlinski y Schady, 2015; MIDIS, 2013; UNICEF, 2011; Martínez y Fernández, 2009). El trabajo de Gallegos y Lavado (2005) confirma la relevancia de la ingesta calórica sobre la productividad laboral para el Perú, y su mayor importancia relativa en la zona rural: la elasticidad de la ingesta calórica respecto del indicador de productividad (salario por hora) para las áreas rurales es 0.51, versus una elasticidad de 0.44 para las áreas urbanas. Este resultado es, además, consistente con la literatura sobre el efecto del capital humano –siendo la nutrición un componente importante de este– sobre la productividad.

2 La DCI rural ha caído en promedio 2.6 puntos porcentuales por año entre 2008 y 2014. Una caída de 3 puntos porcentuales por año en los próximos 6 años significa una reducción promedio de alrededor de 20% por año en la DCI rural. Por otro lado, asumir que la tasa DCI urbana no cambia en 6 años equivale a suponer que la población infantil urbana aumentará en la misma proporción que el número de niños desnutridos urbanos. Las cifras oficiales para la DCI nacional, rural y urbana para el año 2015 no estuvieron disponibles al momento de redactar este documento, por lo que usé para 2015 los mismos valores que para 2014, lo que equivale a decir que estoy asumiendo que en 2015 no hubieron mejoras pero tampoco deterioros en los niveles de DCI.

### 3. Gestionando el logro de la meta propuesta para 2021

La desnutrición crónica, medida como la baja talla para la edad, es la consecuencia de múltiples factores, entre los que hay que distinguir: i) causas inmediatas, como la desnutrición materna, la alimentación insuficiente o inadecuada y las infecciones repetidas, ii) causas subyacentes, como las prácticas inadecuadas de crianza, la falta de atención sanitaria y saneamiento insalubre y poco acceso a servicios de salud, entre otros, y por último, iii) causas básicas, como la pobreza, la desigualdad de oportunidades, la exclusión y la escasa educación de las madres (UNICEF, 2011; Smith y Haddad, 2000).

Una revisión de la literatura para el caso peruano identifica como los determinantes más significativos de la DCI a la educación de la madre y al acceso a infraestructura de saneamiento básico (Sobrino *et al.*, 2014; Cortez, 2002). El nivel de ingreso de los hogares, sin embargo, no parece tener un efecto importante. Tal como lo reportan Alva y Basombrio (2006), la elasticidad ingreso de la ingesta calórica es apenas 0.2.

Por otro lado, investigaciones de inicios de la década encontraron a los programas sociales relacionados a desnutrición poco potentes o efectivos en la lucha contra la DCI. En general, no se encuentra mayor impacto de los programas alimentarios tradicionales como el PRONAA o el Vaso de Leche (Cortez, 2002; Gajate y Inurritegui, 2002). Esta evidencia, sin embargo, evalúa otra generación de programas sociales contra la desnutrición, cuando ésta era concebida como un problema puramente alimentario. El PAN engloba ahora intervenciones más integrales y, por lo tanto, sería de esperar que su efecto sea más significativo sobre la DCI. En efecto, estudios más recientes que evalúan el impacto de programas alimentarios post-PRONAA encuentran que los programas sociales dentro de la estrategia nutricional del gobierno peruano son un medio eficaz de reducir la DCI (Cruzado, 2012; Beltrán y Seinfeld, 2011). En particular, el trabajo de Yamada y Basombrio (2008) concluye que el acceso a estos programas reduce de manera importante la probabilidad de déficit calórico del hogar, incluso en mayor medida que el aumento de los gastos o las mejoras en la educación, y este efecto es más acentuado en las zonas rurales.

Algunos factores de lucha contra la DCI son más fáciles de implementar ahora; otros, en cambio, tomaría demasiado tiempo mejorar (p.e., educación). Como la meta propuesta es para 2021, los programas sociales son una herramienta importante. Además, ya que este Proyecto de Metas al Bicentenario busca un diálogo entre la comunidad académica y los hacedores de política, al margen de la importancia relativa de los determinantes mencionados, de lo que se trata es de encontrar espacios para la actuación del Estado.

En ese sentido, si bien resulta claro que una solución sostenida al problema de la DCI debe atacar sus determinantes básicos, y que procesos en esa dirección pueden ser iniciados desde ahora, la consecución de logros sustanciales tomará tiempo, de hecho más allá de 2021. Por ello es que, dado que la meta propuesta debe alcanzarse para el Bicentenario, me concentraré en los determinantes inmediatos, aunque consideraré también la relación entre pobreza extrema y DCI<sup>3</sup>.

A continuación planteo, en primer lugar, la consecución de la meta utilizando solo programas sociales, a través de un aumento en el gasto del PAN en diferentes contextos. En primer lugar, estimo la inversión necesaria para el cierre de la brecha asumiendo status quo del nivel de eficacia en la ejecución de los programas sociales (i.e., sin resolver ningún problema de focalización, de ineficiencia, o de corrupción). En ese sentido, este cálculo representa un escenario pesimista. En segundo lugar, planteo un escenario con mejora en el manejo de los programas sociales. El tercer escenario considera, además, una meta de reducción de la pobreza extrema en dos puntos porcentuales.

### 3.1 Alcanzando la meta usando solo programas sociales

Escogí utilizar las cifras del Programa Articulado Nutricional (PAN) porque este programa reúne las intervenciones concertadas de diversas entidades, tales como el Ministerio de Salud, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, la Presidencia del Consejo de Ministros, el Seguro Integral de Salud, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, específicamente en lo referido a desnutrición infantil. Utilizando las tendencias registradas en los últimos 6 años (tanto en la evolución de la DCI nacional como en la evolución del presupuesto PAN), calculé cuánto incremento presupuestal PAN tomaría alcanzar la meta de reducción de DCI rural que estoy proponiendo.

La construcción de la elasticidad gasto de la DCI siguió un procedimiento simple:

- i. Cálculo de la variación porcentual de la tasa de desnutrición crónica total (nacional) para un año específico con respecto del año anterior para los últimos 6 años, y cálculo del promedio geométrico de estos números. Así se obtiene que, en promedio, la tasa DCI cayó en 10.5% por año en los últimos 6 años (véase columna 2 de la tabla 1).
- ii. Cálculo de la variación porcentual en el presupuesto del PAN para un año específico con respecto del año anterior para los últimos 6 años, y cálculo del promedio geométrico de estos resultados<sup>4</sup>.

Utilizando los datos del presupuesto institucional modificado (PIM) del PAN, encuentro que este presupuesto ha crecido en promedio (geométrico) 9.7% por año en los últimos 6 años (véase columna 4 de la tabla 1).

- iii. Con estas dos variaciones porcentuales, obtengo la elasticidad gasto de la DCI: -1.08. Esto significa que si el gasto PAN aumenta en 10%, la tasa DCI cae en casi 11%. Este valor de la elasticidad (casi unitaria) indica que la DCI no es particularmente sensible a alteraciones en el gasto PAN. Esto no invalida el poder paliativo de los programas sociales que, potencialmente, pueden ser un buen instrumento de acción en el corto plazo.

Tabla 1: Construcción de la elasticidad gasto (PAN) de la DCI

Año	Tasa anual de desnutrición crónica infantil (DCI) (1)	Variación porcentual anual DCI nacional (2)	PIM del Programa Articulado Nacional, PAN (millones de S./) (3)	Variación porcentual anual del presupuesto PAN (4)
2008	27.5%		1,199.0	
2009	23.8%	-13.5%	915.2	-23.7%
2010	23.2%	-2.5%	1,315.8	43.8%
2011	19.5%	-15.9%	1,627.8	23.7%
2012	18.1%	-7.2%	2,493.8	53.2%
2013	17.5%	-3.3%	1,940.9	-22.2%
2014	14.1%	-19.4%	2,091.5	7.8%
	<b>Promedio</b>	<b>-10.5%</b>		<b>9.7%</b>
			<b>Elasticidad =</b>	
			<b>-1.08</b>	

Fuente: INEI, ENDES (varios años) y MEF, Portal de Transparencia Económica  
Elaboración: Propia

La elasticidad calculada permite estimar el crecimiento en el presupuesto PAN necesario para la reducción “deseada” en la brecha DCI. Por ejemplo, como muestra la Tabla 2, en 2016 la meta anual propuesta es bajar la brecha DCI rural-urbana de 20% a 17%, es decir reducir la brecha en 15%. Asumiendo la DCI urbana constante, esta reducción en la brecha equivale a una reducción de 10.7% en la DCI rural, que pasa de 28% a 25%. Dado que la elasticidad gasto de la DCI es 1.08, una reducción de 10.7% requiere un incremento de aproximadamente 9.9% en el presupuesto PAN, lo cual es equivalente a reducir la brecha DCI en 15%.

Una elasticidad de 1.08 quiere decir que para alcanzar la meta de cerrar la brecha rural-urbana en DCI se requeriría un aumento promedio simple anual de aproximadamente 17% en el presupuesto del PAN desde 2016 hasta 2021 (promedio de la columna 5, tabla 2)<sup>5</sup>.

3 En la reducción de la pobreza extrema ya se estarían incorporando, en alguna medida, los efectos de los ingresos promedio de los jefes de hogar y del nivel de educación de los padres (de la madre, en particular).

4 Las variaciones porcentuales anuales del presupuesto PAN (columna 4 de la tabla 1) fluctúan tremendamente como resultado de cambios grandes en el presupuesto PAN de un año a otro. La utilización de un promedio geométrico es apropiada en este contexto porque produce un estimador insesgado

de la media cuando la dispersión es grande. Como referencia, el promedio aritmético del presupuesto PAN para los últimos 5 años es 14%, es decir, el doble de lo que resulta utilizando el promedio geométrico.

5 En realidad, este aumento del presupuesto PAN irá desde un incremento de 9.9% en 2016 con respecto de 2015, hasta un incremento casi 25.2% en 2021 con respecto del presupuesto PAN de 2020. Incrementos porcentuales cada vez mayores se hacen necesarios porque cada año se hará más difícil reducir la desnutrición rural (pues es crecientemente difícil reducir un número pequeño).

Tabla 2: La meta y cuánto costaría alcanzarla vía incrementos del presupuesto PAN

Año	Tasa DCI urbana (1)	Tasa DCI rural (2)	Brecha (3)	Reducción % DCI rural (4)	Incremento anual presupuesto PAN (5)	Presupuesto PAN en millones de S/ (6)
2015	8.3%	28%	20%			2,095.1
2016	8.3%	25%	17%	-10.7%	9.9%	2,302.1
2017	8.3%	21%	13%	-16.0%	14.8%	2,641.8
2018	8.3%	17%	9%	-19.0%	17.6%	3,105.9
2019	8.3%	14%	6%	-17.6%	16.3%	3,611.4
2020	8.3%	11%	3%	-21.4%	19.8%	4,325.0
2021	8.3%	8%	0%	-27.3%	25.2%	5,412.9
<b>Total PAN del 2016 - 2021</b>						<b>21,399.1</b>

Elaboración: Propia

En total, en todos los años entre 2016 hasta 2021, cerrar la brecha DCI rural-urbana en un nivel de desnutrición de 8% costaría alrededor de 21,400 millones de nuevos soles. Esto significa aproximadamente 4,280 millones de nuevos soles por año (que representa poco más del doble de lo gastado por el PAN hasta ahora en su más generoso año, que fue 2014) y casi 9,000 millones por encima de lo que se gastaría si el presupuesto PAN continuara en el mismo nivel que tiene ahora, alrededor de 2,000 millones de nuevos soles).

Una limitación de esta metodología es que los datos presupuestales utilizados para el PAN no están desagregados por área rural y área urbana. Mi estimación de las elasticidades-gasto usando presupuestos PAN sin desagregar por urbano/rural implícitamente asume que cuesta lo mismo en ambas zonas, lo cual muy probablemente no es cierto.

### 3.2 Alcanzando la meta usando programas sociales mejor manejados

El anterior resultado asume que la calidad de la gestión de los programas sociales dentro del PAN será la misma que la de ahora. Sin embargo, estudios previos muestran que la eficacia de los programas sociales no es la óptima (p.e. Vásquez, 2013; Vásquez, 2012; Beltrán y Seinfeld, 2011; Alcázar, 2007). Por lo tanto, hay espacio para mejoras. Los tres principales problemas identificados en la literatura son: subcobertura (personas que forman parte de la población objetivo del programa social pero no reciben el beneficio), filtración (personas que no deberían ser beneficiarias pero reciben el beneficio) y yuxtaposición (personas que son beneficiarias de dos o más programas que brindan un bien público parecido). La presente propuesta solo considera el problema de filtración, debido a la dificultad de calcular con precisión la magnitud de la subcobertura y la yuxtaposición.

Usando los resultados presentados por Vásquez (2012) para tres programas sociales relacionados a DCI entre 2008 y 2012, el promedio de filtración es 49% (como porcentaje de los beneficiarios)<sup>6</sup>. Asumo, entonces, un

coeficiente de eficacia de 0.51, lo que significa que de cada 100 nuevos soles gastados en un programa social, solo 51 nuevos soles son realmente asignados a la población objetivo.

La Tabla 3 presenta los gastos del PAN necesarios para alcanzar la meta bajo distintos niveles de eficacia. Si la filtración fuera nula, lo que implicaría una eficacia de 100%, esto significaría que en el periodo 2016-2021 ya no costaría 21,400 millones de soles alcanzar la meta de brecha DCI rural-urbana cero, sino menos de 3,000 millones de soles (alrededor de una séptima parte de la cifra original)<sup>7</sup>, lo que pone de manifiesto el desperdicio de recursos en que incurren los programas sociales actualmente, y el ahorro enorme que significaría mejorar la focalización. Incluso si el problema de filtración no fuera tan grave, por ejemplo 15%, el ahorro en recursos sería sustancial (alrededor de la mitad), como se muestra en la última columna de la tabla.

### 3.3 Impacto de la lucha contra la pobreza extrema en la brecha DCI rural-urbana

Dado que la pobreza extrema captura el consumo de una canasta básica de alimentos, el mejoramiento de este indicador debería tener un impacto inercial sobre la tasa de desnutrición crónica infantil. Haciendo el mismo ejercicio de cálculo de elasticidades, podemos determinar la respuesta de la tasa DCI nacional, urbana y rural, ante disminuciones de la pobreza extrema nacional, urbana y rural.

6 Los tres programas son: Qali Warma, Vaso de Leche y Comedores Populares. Estos datos usan la definición de pobreza multidimensional. Dado que el concepto de pobreza multidimensional es más amplio y visibiliza como pobres a un mayor número de personas, se esperaría una menor tasa de filtración bajo esta metodología que con el concepto de pobreza monetaria.

7 Esta considerable reducción se explica porque la mejora de la eficacia en el manejo del gasto social tiene un efecto multiplicador: cada año acumula el impacto en el ahorro del año anterior de forma exponencial. Por ejemplo, una tasa de eficacia de 0.51 significa que de usarse bien los recursos en un año dado se registraría un ahorro de 49%. En el siguiente año, sobre este 49% ahorrado se ahorraría otro 49%, y así sucesivamente.

Tabla 3: Costo de alcanzar la meta según distintos coeficientes de eficacia en el manejo del PAN (en millones de nuevos soles)

Año	Coeficiente de Eficacia 0.51		Coeficiente de Eficacia 0.70		Coeficiente de Eficacia 0.85	
	Presupuesto aumenta en el % deseado*	Presupuesto ajustado por eficacia**	Presupuesto aumenta en el % deseado*	Presupuesto ajustado por eficacia**	Presupuesto aumenta en el % deseado*	Presupuesto ajustado por eficacia**
2016		1,174.1		1,611.5		1,956.8
2017	1,347.3	687.1	1,849.3	1,294.5	2,245.5	1,908.7
2018	807.8	412.0	1,521.9	1,065.3	2,244.0	1,907.4
2019	479.1	244.3	1,238.7	867.1	2,217.8	1,885.2
2020	292.6	149.2	1,038.4	726.9	2,257.7	1,919.0
2021	186.8	95.2	909.7	636.8	2,401.7	2,041.5
		<b>2,761.9</b>		<b>6,202.1</b>		<b>11,618.6</b>

\* Se incrementa para lograr la meta

\*\* Se refiere a los ahorros logrados año a año en función del coeficiente de eficacia

Elaboración: Propia

La tabla 4 muestra que la elasticidad pobreza extrema nacional de la DCI nacional es 0.73. De manera similar, la elasticidad pobreza extrema urbana de la DCI urbana es 0.69 y la elasticidad pobreza extrema rural de la DCI rural es 0.56 (tablas no reportadas en el presente documento). Estas cifras reflejan una relativamente reducida, pero importante, correlación entre caída en la pobreza extrema y reducción de la DCI.

Usando la elasticidad obtenida en la tabla 4 (nivel nacional) y las elasticidades pobreza extrema de la DCI específicas para las áreas rurales y urbanas, la tabla 5 ilustra cómo impactaría la reducción de la pobreza extrema en la brecha DCI rural-urbana. Asumiendo una caída de la pobreza extrema nacional a la mitad (de 4.3% a 2%, es decir, una reducción de 0.4 puntos porcentuales por año hasta 2021), la brecha DCI rural-urbana disminuiría de su nivel actual de 19.8% a 14% sin ningún gasto PAN adicional al que se viene realizando ahora<sup>8</sup>. En otras palabras, la brecha caería a 14% solo por efecto de la disminución de la pobreza extrema a la mitad, gastando cada año entre 2016-2021 la misma cantidad de dinero desembolsado por el PAN en 2015, y sin ninguna mejoría en los niveles de eficiencia actuales en el manejo de los programas sociales<sup>9</sup>.

Tabla 4: Cálculo de elasticidad pobreza extrema nacional de la DCI nacional

Año	Tasa anual DCI nacional (1)	Variación % anual DCI nacional (2)	Tasa de pobreza extrema nacional (3)	Variación % anual de pobreza extrema nacional (4)
2008	27.5%		10.9%	
2009	23.8%	-13.5%	9.5%	-12.8%
2010	23.2%	-2.5%	7.6%	-20.0%
2011	19.5%	-15.9%	6.3%	-17.1%
2012	18.1%	-7.2%	6.0%	-4.8%
2013	17.5%	-3.3%	4.7%	-21.7%
2014	14.1%	-19.4%	4.3%	-8.5%
	<b>Promedio</b>	<b>-10.5%</b>		<b>-14.4%</b>
			Elasticidad: 0.73	

Fuente: ENDES (varios años) y ENAHO (varios años).  
Elaboración: Propia

Finalmente, la tabla 6 muestra los resultados esperados de la acción combinada del incremento del presupuesto PAN y de la reducción de la pobreza extrema sobre la brecha DCI rural-urbana. Si suceden las reducciones esperadas en la pobreza extrema planteadas en el párrafo anterior, las tasas de DCI rural y urbana evolucionarían como se muestra en las columnas 1 y 2, de acuerdo a las elasticidades pobreza extrema de la DCI rural y urbana antes calculadas. A la reducción porcentual anual resultante (columna 3) se le suma la reducción porcentual anual proveniente del aumento del gasto PAN (columna 4, que es la misma columna 4 de la tabla 2), para obtener el efecto total (columna 5 de la tabla 6). Como era de esperarse, el efecto de cada política aplicada de manera aislada se potencia con su implementación conjunta, como se aprecia en las columnas 6 y 7: La brecha sería cerrada y a un nivel más bajo que el originalmente planteado (5% en lugar de 8%). Es importante remarcar que este resultado no incluye ninguna mejora en el nivel de eficacia en la gestión de los programas sociales.

8 Para simplificar las proyecciones hacia 2021 asumo una "reducción neutral" de la pobreza extrema por ámbito geográfico, es decir, que los niveles de pobreza extrema rural y pobreza extrema urbana se reducen uniformemente. Por ejemplo, en 2016 se proyecta una caída de la tasa de pobreza extrema nacional en 7%, y por tanto la pobreza extrema rural y la urbana caen en 7% también.

9 Es necesario mencionar que en la columna (1) de la tabla 5 se usa como insumo la pobreza extrema nacional para los cálculos de la DCI urbana y rural. Esto porque se asume que la pobreza extrema urbana y rural caen en la misma proporción que la pobreza extrema nacional.

Tabla 5: Cálculo del impacto de la reducción de la pobreza extrema en la brecha DCI rural-urbana

Año	Proyección de la pobreza extrema nacional (1)	Variación % proyectada de la pobreza extrema nacional (2)	Variación % proyectada de DCI urbana/1 (3)	Variación porcentual proyectada de DCI rural/2 (4)	Evolución esperada DCI urbana (5)	Evolución esperada DCI Rural (6)	Brecha (7)
2015	4.3				8.3%	28.8%	
2016	4	-7.0%	-4.8%	-3.9%	7.9%	27.7%	19.8%
2017	3.6	-10.0%	-6.9%	-5.6%	7.4%	26.1%	18.8%
2018	3.2	-11.1%	-7.7%	-6.2%	6.8%	24.5%	17.7%
2019	2.8	-12.5%	-8.6%	-7.0%	6.2%	22.8%	16.6%
2020	2.4	-14.3%	-9.9%	-8.0%	5.6%	21.0%	15.4%
2021	2	-16.7%	-11.5%	-9.3%	5.0%	19.0%	14.1%

Elaboración: Propia

/1 Elasticidad pobreza extrema urbana – DCI urbana = 0.69

/2 Elasticidad pobreza extrema rural – DCI rural = 0.56

Tabla 6: Cálculo del impacto conjunto de la reducción de la pobreza extrema y del aumento en el presupuesto PAN en la brecha DCI rural-urbana

Año	Evolución DCI urbana debido a reducción de pobreza extrema urbana (1)	Evolución DCI rural debido a reducción de pobreza extrema rural (2)	Reducción % de la DCI rural debido a caída de pobreza extrema rural (3)	Reducción % de la DCI rural basado en el incremento de gasto PAN (4)	Reducción % total de la DCI rural debido a ambos efectos (5)=(3)+(4)	DCI rural esperada como resultado de ambos efectos (6 <sup>Año actual</sup> ) = [1+(5)]* (6 <sup>Año anterior</sup> )	Brecha (7)=(6)-(1)
2016	7.9%	27.7%	-3.9%	-10.7%	-14.6%	23.6%	15.7%
2017	7.4%	26.1%	-5.6%	-16.0%	-21.6%	18.5%	11.2%
2018	6.8%	24.5%	-6.2%	-19.0%	-25.3%	13.8%	7.1%
2019	6.2%	22.8%	-7.0%	-17.6%	-24.6%	10.4%	4.2%
2020	5.6%	21.0%	-8.0%	-21.4%	-29.4%	7.4%	1.8%
2021	5.0%	19.0%	-9.3%	-27.3%	-36.6%	4.7%	-0.3%

Elaboración: Propia.

## 4. Conclusiones

Los resultados presentados en este documento indican que la brecha DCI rural-urbana es relativamente sensible a alteraciones en el presupuesto PAN y que, por lo tanto, este programa social es potencialmente un buen instrumento de acción en el corto plazo. La consecución de la meta de cierre de la brecha únicamente a través del gasto en programas sociales, sin embargo, es poco factible. El escenario más costo-efectivo para alcanzar la meta consiste en lograr simultáneamente reducir la pobreza extrema y también los problemas de filtración en los programas sociales. Los mejores resultados obtenidos en este escenario sugieren la presencia de sinergias considerables cuando se implementa de manera concurrente políticas de distinta naturaleza. Es importante, entonces, remarcar un enfoque integral y multisectorial de atención al problema de la desnutrición crónica infantil que incorpore un gasto social mejor gestionado, incluyendo

particularmente aquellos programas con componente nutricional.

El enfoque multidimensional del PAN está en la dirección correcta porque favorece la generación de “beneficios compuestos” para los beneficiarios del programa. Esfuerzos orientados a mejorar la salud del individuo, por ejemplo, reforzarán los avances contra la DCI porque individuos sanos tendrán mayor capacidad de su organismo para absorber nutrientes y aprovechar los alimentos que consumen. Es imprescindible, sin embargo, que el PAN mejore la gestión en el uso de sus recursos. Según la literatura, las medidas que pueden elevar la eficacia del gasto incluyen la adopción de mejores criterios para la asignación del presupuesto PAN per cápita a través de, por ejemplo, la revisión de los métodos de focalización y el afinamiento de los mecanismos para llegar a los beneficiarios objetivo. Las proyecciones realizadas sugieren que el ahorro de recursos públicos como resultado de mejoras en la eficacia en la ejecución de programas sociales sería enorme.

Por otro lado, la baja sensibilidad de la tasa de DCI a la caída de la pobreza extrema complica conseguir la meta de brecha cero solo usando instrumentos indirectos de manera inercial. No obstante, y aunque la solución al problema de la desnutrición crónica infantil trasciende a las políticas centradas únicamente en los ingresos de la población, la promoción de medidas que incentiven el crecimiento de la economía rural contribuirá al fortalecimiento de la capacidad de los individuos para enfrentar sus carencias con autonomía.

La promoción de mejoras sostenidas en indicadores de salud y desarrollo requiere reconocer la importancia que las madres tienen para aumentar el impacto de cualquier intervención de política social, en particular dentro del hogar y en lo referido a bienestar infantil. El mismo gasto asignado por un programa social a hogares con madres mejor educadas potenciará su efecto. En esa línea, proyectos que incorporen decididamente aspectos que promuevan la educación y capacitación de las madres contribuirá significativamente a la solución del problema de la DCI.

Si bien es cierto que los cálculos en este trabajo han considerado solamente intervenciones desde el sector público, hay una serie de iniciativas que involucran activamente al sector privado, tales como la suplementación con multimicronutrientes y hierro para la prevención de la anemia, que podrían afectar positivamente el logro de la meta.

## 5. Bibliografía

- Aguiar, C., H. Masud, J. Rosenfeld, B. Stevens y S. Thanasombat (2007) *An Analysis of Malnutrition Programming and Policies in Peru. Paper preparado para el International Economic Development Program, The Gerald R. Ford School of Public Policy and School of Public Health. University of Michigan.*
- Alcázar, L. (2007) *¿Por qué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales en el Perú?: Riesgos y oportunidades para su reforma. En: Investigación, políticas y desarrollo en el Perú.* Lima: GRADE,
- Alderman, H., J. Hoddinott, y B. Kinsey (2006) *Long Terms Consequences of Early Malnutrition. Oxford Economic Papers.*
- Alva, M. y L. Basombrío (2006) *Elasticidad ingreso de la ingesta calórica: análisis para el caso peruano 2001-2005.* Seminario de Investigación Económica. Lima: Universidad del Pacífico.
- Aparco, J., L. Huamán-Espino, y J. Pillaca (2012) *Cambios en magnitud, distribución y tendencias de la desnutrición crónica en el Perú, análisis del periodo 1996 a 2011.* Revista Peruana de Epidemiología.
- Baldárrago, E. (2008) *La educación de la madre como determinante de la salud del niño: Evidencia para el Perú en base a la ENDES.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Belli, P. (1971) *The Economic Implications of Malnutrition: The Dismal Science Revisited.* Economic Development and Cultural Change, 1-23.
- Beltrán, A. y J. Seinfeld (2011) *Identificando estrategias efectivas para combatir la desnutrición infantil en el Perú.* Apuntes 69, páginas 7-54.
- Beltrán, A. y J. Seinfeld (2009) *Desnutrición crónica en el Perú: Un problema persistente.* Documento de discusión 09/14. Lima: CIUP.
- Berlinski, S. y N. Schady ed. (2015) *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas.* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe – CEPAL (2006) *Hambre y desigualdad en los países andinos. La desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.* Serie Políticas Sociales 112. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas.
- Centro de Investigación y Desarrollo del Instituto Nacional de Estadística e Informática (2008) *Niveles, diferenciales y factores determinantes en la transición de la mortalidad infantil en el Perú.* Lima: INEI.
- Céspedes, B. (2008) *Niveles, diferenciales y factores determinantes en la transición de la mortalidad infantil en el Perú.* Lima: INEI.
- Cortez, R. (2002) *La nutrición de los niños en edad pre-escolar.* Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Cortez, R. (2001) *El gasto social y sus efectos en la nutrición infantil. Documento de Trabajo 38.* Lima: INEI.
- Cruzado, V. (2012) *Análisis del impacto del Programa Presupuestal Articulado Nutricional (PAN) sobre la desnutrición crónica en niños menores de 5 años.* Documento de Trabajo DT 01/2012. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección General de Presupuesto Público.
- Escobal, J., J. Saavedra, y R. Vakis (2012) *¿Esta el piso parejo para los niños en el Perú? Medición y comprensión de la evolución de las oportunidades.* Lima: Banco Mundial.
- Favara, M. (2012) *United we stand divided we fell. Maternal social participation and children's nutritional status in Peru.* Washington: The World Bank and University of Essex.
- Favin, M. (2011) *Global Scaling Up Handwashing Project: Endline Assessment of the Enabling Environment in Peru.* Water and Sanitation program.
- Gajate, G. y M. Inurritegui (2002) *El impacto de los programas alimentarios sobre el nivel de nutrición infantil: una aproximación a partir de la metodología del «Propensity Score Matching».* Lima: GRADE.
- Gajate-Garrido, G. (2013) *Excluding the rural population. The impact of public expenditure on child malnutrition in Peru.* Policy research working paper 6666. Washington: World Bank.

- Gallegos, J. y P. Lavado (2005) *La demanda por calorías en los hogares peruanos y su impacto en la productividad de los individuos en el mercado laboral*. Lima: Centro de Investigación Económica de la Universidad del Pacífico.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2007) *Análisis de los factores subyacentes asociados a la desnutrición crónica infantil en el Perú. Documento de trabajo*. Lima: Centro de Investigación y Desarrollo (CIDE).
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (Varios años) *Encuesta Nacional de Demografía y Salud Familiar - ENDES*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (Varios años) *Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Salud - INS (2014) *Plan Nacional para la Reducción de la Desnutrición Crónica Infantil y la Prevención de la Anemia en el País, periodo 2014 – 2016*. Documento técnico. Lima: Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Salud.
- Larrea, C. y W. Freire (2002) *Social inequality and child malnutrition in four Andean countries*. Pan American Journal of Public Health 11 (5/6): 356-364.
- Martínez, R. y A. Fernández (2009) *El costo del hambre: impacto social y económico de la desnutrición infantil en el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Martínez, R. y A. Palma (2015) *Cerrando la brecha: modelo para estimar el costo de erradicar la desnutrición crónica y las deficiencias de micronutrientes*. Serie Manuales 84. Santiago de Chile: CEPAL, Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas.
- Monge, A., E. Vásquez y D. Winkelried (2009) *¿Es el gasto público en programas sociales regresivo en el Perú? Documento de Trabajo 84*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Morales, R., A. Aguilar y A. Calzadilla (2005) *Undernutrition in Bolivia: geography and culture matter*. Washington: BID.
- Pan American Health Organization - PAHO (2010) *Strategy and plan of action for the reduction of chronic malnutrition*. Washington: PAHO.
- Ponce, C. (2011) *Trayectorias nutricionales en la niñez: ¿Qué condiciones facilitan la recuperación de la desnutrición crónica?* Lima: CIES.
- Sifuentes, E. (2012) *Perú 1950-2010: Crecimiento económico y desnutrición crónica desde el desarrollo regional*. Investigaciones Sociales, volumen 16, número 28, páginas 59-79. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Sobrino M., C. Gutiérrez, A. Cuña, M. Dávila y J. Alarcón (2014) *Desnutrición infantil en menores de cinco años en Perú: tendencias y factores determinantes*. Revista Panamericana de Salud Pública 35 (2): 104–12.
- Ministerio de Inclusión Social - MIDIS (2013) *Reporte Perú: Desnutrición Crónica Infantil*.
- UNICEF (2011) *La desnutrición crónica infantil: causas, consecuencias y estrategias para su tratamiento*. Madrid: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Van de Poel, E., A. Hosseinpoor, N. Speybroeck, T. Ourtia y J. Vega (2008) *Socioeconomic inequality in malnutrition in developing countries*. Bulletin of the World Health Organization 86 (4): 282-291.
- Vásquez, E. (2013) *Las políticas y programas sociales del gobierno de Ollanta Humala desde la perspectiva de la pobreza multidimensional*. Documento de discusión DD/13/07. Lima: CIUP.
- Vásquez, E. (2012) *El Perú de los pobres no visibles para el Estado: La inclusión social pendiente a julio del 2012*. Documento de discusión DD/12/04. Lima: CIUP.
- Vásquez, E. (2005) *Programas alimentarios en el Perú: ¿por qué y cómo reformarlos?* Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.
- Vásquez, E. y M. Franco (2007) *Fusión de programas sociales en el Perú: Un fondo de inclusión social como propuesta*. Documento de discusión DD/07/05. Lima: CIUP.
- Yamada, G. y L. Basombrio (2008) *Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿se puede reducir el hambre a la mitad en el Perú?* Revista Apuntes 62, páginas 125-150. Lima: Universidad del Pacífico.
- Yamada, G. y J. Castro (2006) *Evaluación de estrategias de desarrollo para alcanzar los Objetivos del Milenio*. Lima: CIUP.

# Reducción de la desigualdad en el contexto de los objetivos de desarrollo sostenible

Mario Bazán Borja  
Universidad Antonio Ruiz de Montoya

## 1. Introducción

En setiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó un nuevo conjunto de objetivos y metas globales para lograr hacia el 2030 un mundo mejor. El documento “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” define 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS), que apuntan hacia la reducción de brechas para avanzar hacia un mejor desarrollo, y hacia una convergencia entre las agendas de desarrollo humano y desarrollo sostenible. El Perú ha participado activamente en todo el proceso de definición de los nuevos ODS, que reemplazan a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y ahora debe adaptar estos ODS a su realidad.

Este informe se enfoca en el ODS 10, cuyo objeto es reducir la desigualdad de ingresos, un aspecto del desarrollo que no fue considerado en los ODM. La estrategia planteada es que los ingresos del 40% más pobre crezcan más rápido que el ingreso promedio nacional. El Perú, ha reducido la desigualdad de ingresos en los últimos años; el desafío hacia 2021 consiste en mantener esta tendencia. Este trabajo evalúa la situación en cada región, plantea escenarios posibles hacia 2021, e identifica las medidas de política que puedan ayudar a acercarnos a los escenarios deseados en este horizonte temporal.

## 2. El desafío de la desigualdad en el contexto de los ODS

La reducción de la desigualdad es un desafío para el desarrollo de la humanidad y en particular para el Perú. Por lo general, se utiliza la distribución del ingreso total para determinar las brechas entre los grupos que reciben los ingresos más altos y los más bajos en un periodo determinado.

Existe un amplio debate académico sobre el tema, y una variedad de enfoques, metodologías y resultados. El coeficiente Gini ha sido utilizado ampliamente para comparar la desigualdad entre países y al interior de ellos. Sin embargo, se puede considerar que este indicador es un referente bastante grueso. Al respecto, Thomas Piketty (2014:267) señala que indicadores sintéticos como el coeficiente Gini “mezclan aspectos muy diferentes, tales como la desigualdad respecto al trabajo y al capital, de tal manera que es imposible separar claramente los diferentes mecanismos en acción y las múltiples dimensiones de las desigualdades”.

Enfrentar el desafío de la desigualdad implica abordar el problema de la pobreza de una sociedad, pero no solo desde el aspecto monetario. Existen varios estudios sobre los enfoques de la multidimensionalidad de la pobreza y la exclusión en el Perú<sup>1</sup>, así como estudios desde otras perspectivas tales como equidad, cohesión social, discriminación y capital social, entre otros.

Esta discusión se sitúa en un nuevo contexto internacional. Las Naciones Unidas en agosto de 2015 aprobaron el texto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el cual será firmado por todos los países miembros a finales de setiembre de 2015<sup>2</sup>. El objetivo de esta declaración apunta hacia movilizar los esfuerzos necesarios para:

*“... poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales. [...] también a crear las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido, una prosperidad compartida y el trabajo decente para todos, teniendo en cuenta los diferentes niveles nacionales de desarrollo y capacidad” (pág. 3/41)*

Esta declaración incluye 17 objetivos de desarrollo sostenible y 169 metas (véase la tabla 1). Estos

1 Véase algunos ejemplos: Enrique Vásquez (2012), Sagasti y Bazán (2008).

2 Este documento concluyó una semana antes de la firma programada entre el 25 y 27 de setiembre de 2015.

objetivos y metas tienen como fin estimular durante los próximos 15 años, hasta el año 2030, la acción de ciudadanos, países y la comunidad internacional.

En esta declaración, el desafío de reducción de la desigualdad está presente de manera explícita como el objetivo número 10, el cual se muestra en la tabla 2.

Este estudio pretende focalizarse en las posibilidades del Perú para avanzar en los fines del Objetivo de Desarrollo Sostenible 10, en particular a las metas referentes a la reducción de la desigualdad en Perú.

### 3. Perú: tendencias y desafíos futuros para reducir la desigualdad hacia 2021

El Perú ha tenido recientemente una trayectoria favorable en la reducción de la pobreza y la desigualdad. El crecimiento económico acumulado durante un decenio ha permitido reducir significativamente el número de personas que viven en situación de pobreza, lo cual ha derivado también en una reducción de la desigualdad. La pobreza se redujo en 22.9 puntos porcentuales, pasó de 55.6% de la población en 2005 a 22.7% en 2014. Algo similar ocurrió con respecto a la población que vive en pobreza extrema: disminuyó de 15.8% en 2005 a 4.3% en 2014.

Estos resultados coinciden con lo logrado dentro del contexto de los objetivos del milenio (ODM), compromiso global que antecede a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y tuvo vigencia entre 2000 y 2015. El resultado hacia el 2015 ha sido el cumplimiento de varias metas que adoptó el país, mientras que otras quedaron en la agenda pendiente para los ODS. La tabla 3 se muestra algunas de las condiciones iniciales, las metas y lo logrado.

En simultáneo, y en parte gracias a esta reducción significativa de la pobreza y avances en otros indicadores de desarrollo, la distribución del ingreso al interior del país se redujo de más de 50 puntos porcentuales entre 2000 y 2004, a 45.3 en 2012 (véase el gráfico 1).

Del mismo modo, el ingreso promedio del 40% más pobre ha crecido más rápido que el ingreso nacional. Entre 2005 y 2013, el ingreso del 40% de la población con menores ingresos aumentó 2.2 veces, mientras que el ingreso nacional solo lo hizo en 1.7 veces (véase gráfico 2)<sup>3</sup>. Estos resultados hacen parecer que el desafío hacia futuro podría ser simple, sin embargo lo complejo radica en poder mantener esta tendencia en los próximos 5 años para consolidar una reducción de la desigualdad en el país.

<sup>3</sup> Estimaciones propias basadas en información del INEL.

Tabla 1: Objetivos de desarrollo sostenible

Objetivo 1	Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo
Objetivo 2	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
Objetivo 3	Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades
Objetivo 4	Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos
Objetivo 5	Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas
Objetivo 6	Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos
Objetivo 7	Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos
Objetivo 8	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
Objetivo 9	Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
Objetivo 10	Reducir la desigualdad en y entre los países
Objetivo 11	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
Objetivo 12	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
Objetivo 13	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*
Objetivo 14	Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible
Objetivo 15	Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica
Objetivo 16	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles
Objetivo 17	Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

\* Reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático.  
Fuente: Naciones Unidas, 2015

**Tabla 2: Objetivo 10 Reducir la desigualdad en y entre los países**

10.1	Para 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional
10.2	Para 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición
10.3	Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de los resultados, en particular mediante la eliminación de las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y la promoción de leyes, políticas y medidas adecuadas a ese respecto
10.4	Adoptar políticas, en especial fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad
10.5	Mejorar la reglamentación y vigilancia de las instituciones y los mercados financieros mundiales y fortalecer la aplicación de esa reglamentación
10.6	Velar por una mayor representación y voz de los países en desarrollo en la adopción de decisiones en las instituciones económicas y financieras internacionales para que estas sean más eficaces, fiables, responsables y legítimas
10.7	Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, entre otras cosas mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas
10.a	Aplicar el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, de conformidad con los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio
10.b	Alentar la asistencia oficial para el desarrollo y las corrientes financieras, incluida la inversión extranjera directa, para los Estados con mayores necesidades, en particular los países menos adelantados, los países de África, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en consonancia con sus planes y programas nacionales
10.c	Para 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los canales de envío de remesas con un costo superior al 5%

Fuente: Naciones Unidas, 2015

**Tabla 3: Objetivos de Desarrollo del Milenio: Perú - Meta, 1991, 2000 y 2012 o último dato disponible (en porcentajes)**

Indicadores seleccionados	Meta	1991	2000	2014 u otro
ODM 1: Incidencia de la pobreza (% de la población)	27.3	54.5	54.8	23.92 (2013)
ODM 1: Incidencia de la pobreza extrema (% de la población)	11.5	23	24.3	4.72 (2013)
ODM 2: Ratio neto de matrícula en educación primaria	100	94.5 (1993)	96.5	94.8 (2013)
ODM 2: Tasa de alfabetismo de personas entre 15 y 24 años	100	95.4 (1993)	96.8	98.7
ODM 3: Equidad de género: % de la relación entre niñas-niños en el sistema de educación primaria	100	98.54	100	99
ODM 3: Equidad de género: % de la relación entre niñas-niños en el sistema de educación secundaria	100	94.47	93	98
ODM 4: Tasa de mortalidad infantil (por cada 1,000 nacidos vivos)	27	81	39.8	17.5
ODM 5: Tasa de mortalidad materna (por cada 100,00 nacidos vivos)	66	250	160	89 (2013)
ODM 5: Proporción de nacimientos atendidos por personal preparado	100	52.5 (1992)	59.3	90.02 (2014)
ODM 6: Prevalencia de VIH, total (% de la población entre 15 y 24 años de edad)	10	30	50	35
ODM 6: Tasa de mortalidad por TBC por cada 100,000 pobladores	7.1	29	14	7.7
ODM 7: Acceso sostenible a agua potable (% de la población)	88	63	81	87
ODM 7: Acceso a saneamiento básico (% de la población)	78	49.4 (1993)	57.9 (2007)	77.8
ODM 8: Total del servicio de la deuda (% de exportaciones de bienes, servicios e ingreso)	7.1	22	24.5	7.8

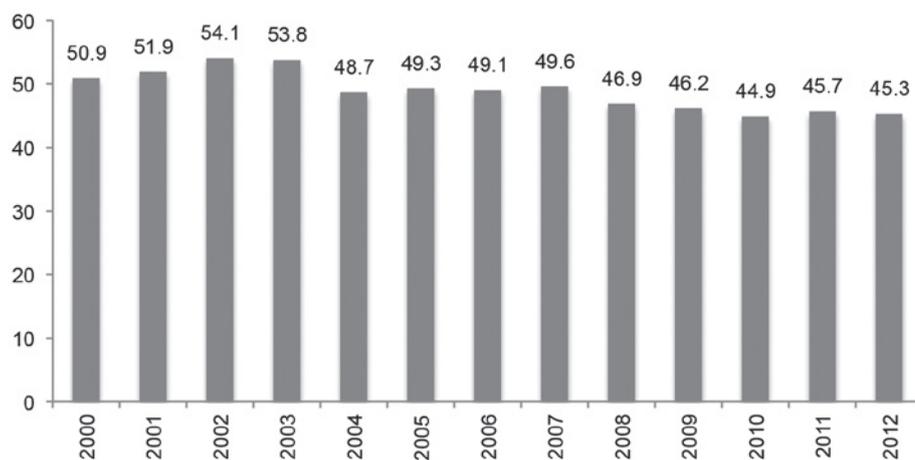
Fuente: ENAHO, 2010; ENDES, 2013; ENNIV 1991 y MDGS

Hacia el interior del país, existe mayor disparidad. Al 2013, el ingreso promedio mensual en Madre de Dios, la región que registró el mayor ingreso promedio mensual, fue de 1,774 Nuevos Soles, casi tres veces más que el de Apurímac, que solo alcanzó los 653 Nuevos Soles.

A pesar de esta disparidad de los ingresos, la evolución también ha sido positiva entre 2005 y 2013. En el caso de las zonas rurales los ingresos mensuales del 40%

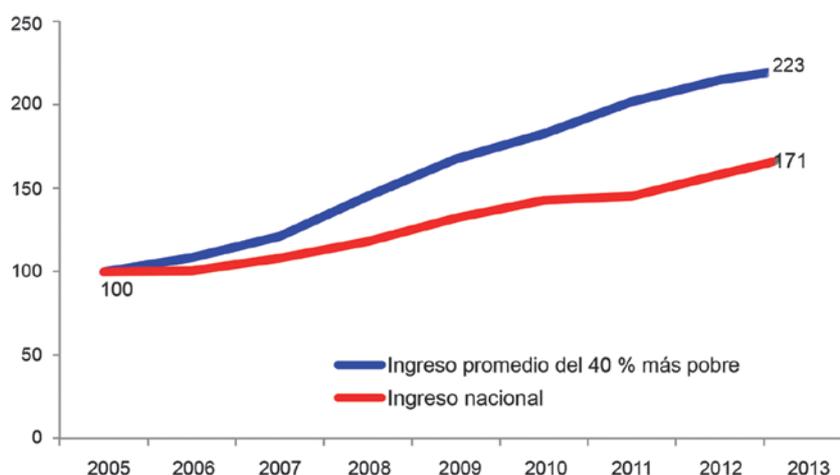
de las personas con ingresos más bajos creció en 2.25 veces, y de la sierra, en 2.41 veces. Esto comparado con la variación de los ingresos nacionales promedio siguen siendo más altos y también con la variación del ingreso promedio mensual en el ámbito rural (que creció 2.03 veces) y de la sierra (2.05 veces).

Gráfico 1: Evolución del coeficiente de Gini en Perú 2000 - 2012



Fuente: Banco Mundial, 2015

Gráfico 2: Evolución de los ingresos promedio mensual a nivel nacional y del 40% más pobre (año base 2005 = 100)



Fuente: INEI, 2015

#### 4. Instituciones e instrumentos de política orientados hacia la reducción de la desigualdad.

La reducción de la desigualdad ha respondido en gran medida al contexto económico que ha impulsado la reactivación de la economía en los últimos años y a las inversiones, públicas y privadas, que han tenido efecto en reducir la distribución del ingreso en el país. Ante un cambio en el contexto y con el ánimo de continuar reduciendo las brechas de desigualdad en el país, el Estado tiene un papel relevante.

La falta de Estado o su incapacidad de administrar los recursos adecuadamente es, en muchos casos, causa de discriminación y desigualdad. Sin embargo, se han desplegado planes, políticas e instrumentos de política para enfrentar este desafío.

El Acuerdo Nacional es la declaración de largo plazo con mayor respaldo de representantes de organizaciones políticas, sociales y empresariales del país. En este acuerdo se contemplan diversas políticas de Estado que apuntan hacia el ODS 10. Javier Iguíñiz, Secretario Ejecutivo del Acuerdo Nacional, reconoce que hay una relación entre el ODS 10 y la sexta y décimo primera política de Estado del Acuerdo Nacional, referidas a la Política exterior para la paz, democracia, el desarrollo y la integración, y la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación (véase el tabla 4).

En el Plan Bicentenario, que es el Plan de Desarrollo Nacional vigente hacia el 2021, considera entre sus lineamientos estratégicos la promoción de la equidad, que incluye varios aspectos que apuntan hacia la reducción de la desigualdad (véase la tabla 5). Además, este plan incluye los aspectos económicos derivados de la desigualdad en la productividad y territoriales, especialmente identificando las brechas entre Lima y el resto de regiones y distritos del país.

**Tabla 4: Los 17 ODS propuestos y las políticas de Estado del Acuerdo Nacional**

ODS propuestos	Políticas de Estado del Acuerdo Nacional
1. Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.	10: Reducción de la pobreza
2. Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible.	15: Promoción de la seguridad alimentaria y nutrición. 23: Política de desarrollo agrario y rural.
3. Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos para todas las edades.	13: Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social
4. Garantizar una educación no solo de calidad sino inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos.	12: Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y el deporte.
5. Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.	11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.
6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.	33: Política de estado sobre los recursos hídricos.
7. Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos.	19: Desarrollo sostenible y gestión ambiental. 20: Desarrollo de la ciencia y la tecnología.
8. Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos.	14: Acceso al empleo pleno, digno y productivo. 17: Afirmación de la economía social de mercado. 18: Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica.
9. Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación.	19: Desarrollo sostenible y gestión ambiental. 20: Desarrollo de la ciencia y la tecnología. 21: Desarrollo en infraestructura y vivienda.
10. Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos.	6: Política exterior para la paz, democracia, el desarrollo y la integración. 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.
11. Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.	34: Ordenamiento y gestión ambiental.
12. Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles.	15: Promoción de la seguridad alimentaria y nutrición. 23: Política de desarrollo agrario y rural.
13. Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (tomando nota de los acuerdos adoptados en el foro de la convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático).	19: Desarrollo sostenible y gestión ambiental. 32: Gestión del riesgo de desastres. 33: Política de estado sobre los recursos hídricos 34: Ordenamiento y gestión territorial.
14. Conservar y usar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible.	19: Desarrollo sostenible y gestión ambiental.
15. Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, frenar la pérdida de diversidad biológica.	19: Desarrollo sostenible y gestión ambiental. 33: Política de estado sobre los recursos hídricos 34: Ordenamiento y gestión territorial.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.	24: Afirmación de un estado eficiente y transparente. 26: Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas. 28: plena vigencia de la constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial.
17. Fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.	6: Política exterior para la paz, democracia, el desarrollo y la integración. 19: Desarrollo sostenible y gestión ambiental

Fuente: Iguíñiz, 2015

**Tabla 5: Plan Bicentenario - Lineamientos de política sobre la Promoción de la equidad**

• Propiciar la eliminación de la desigualdad extrema de ingresos y la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema.
• Promover la generación de oportunidades para el desarrollo humano.
• Asegurar el acceso de las personas en situación de pobreza y pobreza extrema a los medios que les permitan lograr su propio desarrollo, reduciendo progresivamente la dependencia de los programas sociales.
• Promover políticas diferenciadas e inclusivas para las poblaciones de menores recursos con miras a alcanzar mayores grados de desarrollo.
• Eliminar todas las formas de discriminación entre mujeres y varones, y asegurar el acceso pleno de las mujeres a los servicios educativos en todos sus niveles y a las posiciones de decisión pública y privada.
• Promover la adopción de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que contribuyan a la generación de valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos e inclusivos, a fin de garantizar el derecho a la no discriminación de los sectores sociales más vulnerables.
• Combatir toda forma de discriminación, proteger los derechos de los pueblos indígenas y afroperuanos e impulsar el acceso equitativo de los diversos sectores de interés, especialmente los menos favorecidos, a las instancias de poder y toma de decisiones.
• Establecer redes de protección a niños, adolescentes, adultos mayores, mujeres jefas de hogar, discapacitados y demás población vulnerable.
• Consolidar la titulación de la propiedad de tierras con enfoque de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones, respetando la diversidad cultural y la vocación natural de los suelos y sin favorecer el cambio de uso.

Fuente: CEPLAN, 2011

Los ministerios de Desarrollo e Inclusión Social, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Agricultura y Riego, Educación, Salud, Trabajo y Producción; han planteado estrategias y programas orientados a mejorar la calidad de vida de la población, muchos de los cuales tienen un impacto en la reducción de la desigualdad. Algunos de los programas más significativos se muestran en la tabla 6.

**Tabla 6: Planes y estrategias orientados hacia reducción de la desigualdad**

Ministerio	Plan con impacto en reducción de la desigualdad
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estrategia Incluir para Crecer</li> </ul>
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan nacional de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad 2009-2018</li> <li>Plan nacional de Igualdad de Género 2012-2017</li> <li>Plan nacional contra la violencia hacia la mujer 2009-2015</li> <li>Plan nacional para las personas adultas mayores 2013-2017</li> <li>Plan nacional de población 2010-2014</li> <li>Plan nacional de acción por la infancia y adolescencia 2012-2021</li> </ul>
Ministerio de Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estrategia nacional de prevención y erradicación del trabajo infantil 2012-2021</li> </ul>
Ministerio de Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estrategia nacional de agricultura familiar 2015-2021</li> <li>Estrategia nacional de seguridad alimentaria 2013-2021</li> <li>Plan nacional de gestión de riesgo y adaptación al cambio climático en el sector agrario 2012-2021</li> </ul>
Ministerio de Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan nacional de educación para todos 2005-2015</li> </ul>
Ministerio de la Producción	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estrategia nacional de diversificación productiva</li> </ul>

Fuente y elaboración: Propia

## 5. Reducción de la desigualdad: desafío para el Perú

Los desafíos para reducción de la desigualdad aún son varios. La condición necesaria para una reducción efectiva de la desigualdad es la reducción de la pobreza y la exclusión. Algunos de los indicadores que más resaltan las brechas pendientes son los siguientes<sup>4</sup>:

- 22.7% de peruanos aún vive en situación de pobreza

- 10.7% de la población aún sufre de desnutrición crónica
- 7.1% de los hogares aún no cuenta con luz eléctrica
- 14.2% de los hogares aún no tiene acceso a agua potable
- 32.3% de los hogares no tiene acceso a servicio higiénico
- 15.1% de los hogares aún no cuenta con telefonía celular
- 76.5% de los hogares aún no cuenta con acceso a Internet
- 31% de los hogares aún no cuenta con ningún tipo de seguro de salud
- Más de 650 distritos tienen al menos 1 de cada dos pobladores en situación de pobreza (INEI, 2015)

Siguiendo los compromisos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, un primer compromiso es que a nivel de ingresos el Perú deberá intentar mantener que la tasa de crecimiento del ingreso del 40% de los más pobres supere al ingreso promedio nacional. El Perú además deberá de establecer sus metas en los otros aspectos relativos a la desigualdad.

Atender este desafío implica desplegar un conjunto de instrumentos de política orientados hacia la protección social, el desarrollo de capacidades y la promoción de oportunidades<sup>5</sup>:

- **Los instrumentos de política para la protección social** están orientados a reducir la desigualdad incluyen aquellos que aseguran un ingreso o ingesta mínima de calorías, tales como los sistemas de transferencia de dinero (Juntos, Pensión 65), programas alimenticios (distribución de micronutrientes, vaso de leche, apoyo a comedores populares), aseguramiento de la salud (seguimiento de niño sano, estimulación temprana, seguro integral de salud).
- **Los instrumentos de política orientados a la formación de capacidades** están orientados a generar las condiciones para reducir las barreras de acceso a la capacitación así como promover oportunidades de formación en el país o fuera de él. En el Perú hay un conjunto de instrumentos orientados hacia estos fines, tales como la educación básica bilingüe que reduce las barreras de aprendizaje de las poblaciones que no tienen al castellano como lengua materna. También están los programas que premian el talento entre las poblaciones vulnerables, tales como los colegios de alto rendimiento, Beca 18 para educación superior y Beca Presidente para los programas de postgrado. En este grupo también se

<sup>4</sup> Basado en los indicadores de los cambios en el país 2009, 2013 y 2014 del INEI (2015:13)

<sup>5</sup> Una explicación amplia de este marco teórico está disponible en el Marco Social Multianual 2009-2011 elaborado por encargo de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales-CIAS (2008).

encuentran los instrumentos de política orientados a la inversión en infraestructura social. Entre los ejemplos más representativos está el papel que cumplió FONCODES a través de los núcleos ejecutores.

- **Los instrumentos de política social** orientados hacia la promoción de oportunidades. Estos instrumentos lo que buscan es a través de un impulso conectar a pequeños productores a mercados más especializados, que les permita ganar rápidamente en accesibilidad y productividad. Existen algunos ejemplos como el proyecto del “Corredor Productivo Cusco-Puno” que articuló cadenas de productores con mercados en esta zona, o el proyecto “Articulando Mi Perú” que contó con apoyo del FOMIN que logró crear cadenas de proveedores provenientes de las PYMES hacia la industria moderna.

al mercado tomando en cuenta su capital, acceso, conocimiento y actividad. Esto deja de lado a aquellas familias que se encuentran aisladas de los centros de producción, los servicios sociales de salud y educación, y que enfrentan algún tipo de exclusión cultural, política, social y económica o de vulnerabilidad ante sucesos ambientales.

Un escenario negativo es que la tendencia actual se revierta por la desaceleración de la economía, los efectos del Fenómeno del Niño, o por algún otro evento del contexto externo o interno del país. Que la velocidad de ingreso de los grupos menos pobres, aumente más rápido que el 40% más pobre, configuraría un escenario negativo para la reducción de las desigualdades. Esto haría necesario adoptar urgentemente medidas de protección para las familias más vulnerables y de formación de capacidades a fin de vincularlas prontamente al mercado.

## 6. Escenarios hacia el 2021

El crecimiento económico es una variable determinante para examinar los desafíos y oportunidades hacia el futuro. Según el Marco Macroeconómico Multianual 2016-2018 (revisado), las tasas de crecimiento de la economía se mantendrán entre 2.5%-3.3% para el 2015, 4.3% en 2016, 5.3% en 2017 y 4.6% en 2018. Estas estimaciones no son muy alentadoras para generar excedentes similares a los de años anteriores. Por lo tanto, es necesario diseñar y ejecutar políticas sociales efectivas que ayuden a reducir la desigualdad.

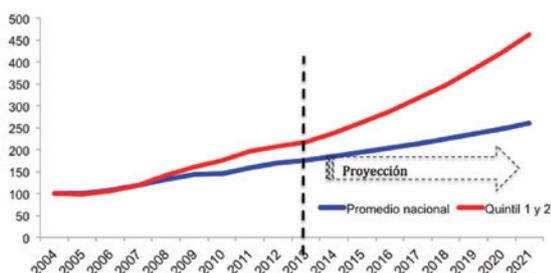
Se presentan dos escenarios futuros: uno optimista y otro negativo. En el primero las condiciones estarían dadas para que el crecimiento de los ingresos del 40% de la población más pobre crezca a mayor velocidad que el promedio nacional. Esto en un contexto en que todos los ingresos estén aumentando en el tiempo, presenta una oportunidad para ir cerrando las brechas de ingresos. La política social deberá asegurar que esta tendencia se fortalezca. El crecimiento económico favorece a las familias que están mejor articuladas

## 7. Recomendaciones de política para acercarnos a los escenarios deseados

### 7.1 Recomendación 1: Monitorear el estado de la desigualdad en el Perú de manera permanente

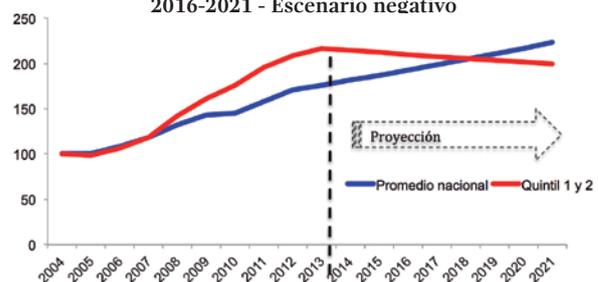
La generación de información para la toma de decisiones adecuada requiere esfuerzos permanentes por parte de los actores públicos y privados, incluyendo sociedad civil organizada y academia. El INEI debe mantener los esfuerzos de recoger la información de los hogares, empresas, sector público y de toda la población a través de los censos y encuestas. Además, cada ministerio debe contar con una unidad de estadística y gestión del conocimiento que compile, procese, sistematice y analice los resultados en función de sus políticas y objetivos operativos siguiendo metodologías aceptadas por el INEI y que puedan ser auditadas por alguna organización internacional. Además, debe existir una unidad en el gobierno central que articule los distintos esfuerzos de generación de información e interpretación de los resultados a nivel de la política social en el Perú. Esta entidad debería

Gráfico 3: Evolución de ingresos 2016-2021 - Escenario positivo



Fuente: INEI, 2014

Gráfico 4: Evolución de ingresos 2016-2021 - Escenario negativo



ser una instancia interministerial (en el pasado existía la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales – CIAS, la cual se podría reactivar) y la encargada del planeamiento estratégico (CEPLAN).

La información debe ser comunicada con la intensidad que sea apropiada por los diversos actores, especialmente a nivel local y regional. Esta información debe incluir comparaciones entre distritos, provincias y regiones a nivel nacional, pero además deben existir comparaciones dentro de cada región, provincia y distrito. La medición de brechas internas permitiría que los actores más cercanos a la existencia de desigualdades puedan diseñar y aplicar medidas correctivas para atender este desafío. A nivel nacional, el país debe tener claro las brechas con otros países, del mismo nivel de desarrollo para intentar mejorar su desempeño comparativo.

La falta de aceptación de información estadística normalmente radica en la diversidad de metodologías y resultados para una misma variable. Contar con estos resultados distintos, puede producir algunos conflictos y confusión entre la ciudadanía y los tomadores de decisiones. Por lo tanto, es recomendable la generación de espacios para discutir metodologías con actores locales y regionales y generar acuerdos previos de asumir esta información como propia puede anticipar el uso y difusión adecuada de la información.

## 7.2 Recomendación 2: diversificación de instrumentos de política social para reducir efectivamente la desigualdad

El país debe contar con suficientes instrumentos de política que abarquen la complejidad de causas y manifestaciones de la desigualdad. Disponer de una diversidad de instrumentos permitiría a los funcionarios públicos hacer frente a los desafíos de la desigualdad de manera efectiva y apropiada a

las distintas circunstancias que se presentan en el país, Podría, además, reducir la vulnerabilidad de las poblaciones y evitar los conflictos sociales derivados de razones estructurales basadas en la prevalencia de profundas desigualdades en el Perú.

La ampliación de los instrumentos de política social deberá ser abordarse con una mirada moderna y adaptando las mejores prácticas internacionales en nuestro territorio. Considerando los avances logrados en los sistemas de protección y asumiendo que el contexto es ahora mejor que el de hace 10 años, los instrumentos a desarrollar deberán estar sobre todo orientados a la generación de capacidades y a la promoción de oportunidades (véase la tabla 2).

## 7.3 Recomendación 3: Nueva articulación de la institucionalidad para la política social

Las políticas sociales no son competencia exclusiva del Estado. En la actualidad se requiere de la participación activa del sector privado, organizaciones de la sociedad civil, la academia y la comunidad internacional en la identificación de los desafíos, formulación de propuestas, movilización de recursos, ejecución, monitoreo y evaluación del desempeño y resultados de la política social<sup>6</sup>.

Desde hace unos años se cuenta con una mayor participación del sector privado en el logro de los objetivos sociales del país. Estas buenas prácticas deben potenciarse con apoyo del Estado, sin crear mayores trabas ni costos para operar. Del mismo modo, las organizaciones de la sociedad civil han acumulado una amplia experiencia en la detección, atención y diseño de soluciones para los desafíos sociales. En el

<sup>6</sup> Sagasti, Iguíñiz y Schuldt (1999:56) anticipaban la necesidad de la participación multiactor tanto para el diseño como para la ejecución de las políticas sociales y políticas de desarrollo.

Tabla 7: Características básicas según tipo de programa social

Dimensión	Protección social	Formación de capacidades	Promoción de oportunidades
1. Objetivo	Reducir vulnerabilidad	Desarrollar capacidades y habilidades	Acceso a oportunidades económicas
2. Población Meta	Grupos vulnerables (pobres extremos: menores, tercera edad, madres gestantes, personas con discapacidad)	Personas /grupos en capacidad de aprovechar oportunidades (pobres no extremos: jóvenes, adultos)	Personas en edad laboral, campesinos, artesanos, MYPES.
3. Relación con Ciclo Económico	Anticíclicos	Pro cíclicos	Pro cíclicos
4. Impacto en Ingresos	Bajo – reducción de costos	Medio – empleabilidad y oportunidades de ingreso	Alto – mejora productividad y baja costos
5. Criterios de Selección	Endógenos (fijados por el programa)	Exógenos – Autoselección (depende del participante)	Exógenos (depende del tipo de obra)
6. Tipo de Focalización	Grupos en riesgo, geográfica, emergencias	Individual	Mixta
7. Tipo de Participación	Comunal, grupal	Individual	Comunal, distrital
8. Co-financiamiento	Poco factible	Deseable	Factible

Fuente: CIAS, 2008; Marco Social Multianual 2009-2011

Perú se ha perdido una gran cantidad de conocimiento por el cierre de instituciones y movilización de profesionales hacia otros campos, en parte por la reducción de la ayuda internacional. Sin embargo, las instituciones y organizaciones sociales existentes podrían contar con algunos estímulos del sector privado y público que permitan orientar toda su experiencia y movilizar sus recursos humanos (muchas veces voluntarios) hacia los fines sociales que aún afectan al Perú.

El desafío central es articular las iniciativas públicas, privadas y de las organizaciones sociales para registrar las buenas prácticas, aprender de las lecciones, y establecer alianzas estratégicas que permitan escalar, replicar o trasladar experiencias con otros actores y en otros territorios. Del mismo modo, se considera necesario articular las iniciativas a nivel territorial para sumar los esfuerzos a nivel local, regional con lo nacional.

Esta articulación requiere una institucionalidad que ayude a sumar esfuerzos entre las distintas instancias del gobierno nacional, luego con las instancias territoriales y finalmente con los otros actores que contribuyen a los fines sociales (organizaciones sociales, entidades privadas, cooperación internacional). Por lo tanto se recomienda restablecer la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales para que tenga una mirada de conjunto de las acciones del Estado y se comprometa con los distintos actores en movilizar recursos y crear las condiciones habilitantes para que desplieguen su mejor capacidad hacia los fines de reducir la desigualdad en el país.

#### **7.4 Recomendación 4: creación de una agencia de financiamiento para la inversión social**

En el Perú se han implementado diversos programas sociales que impactan directamente a los beneficiarios. Por otro lado, las organizaciones sociales han movilizado fondos de cooperación internacional y de fundaciones privadas, y también han movilizado voluntarios para llegar a un gran número de beneficiarios. Finalmente, muchas empresas privadas se han visto en la necesidad de proveer servicios sociales, sobre todo en las zonas de sus operaciones, para reducir las tensiones y desigualdad de condiciones de vida entre los operarios de las empresas y los ciudadanos. Todo esto ha implicado una fragmentación de los esfuerzos, una limitada capacidad para la sistematización de los resultados, y grandes dificultades para integrar los efectos conjuntos de los recursos de todo tipo que se han movilizado.

En este contexto, se considera que el Estado podría dar recursos para promover la continuidad de esfuerzos e iniciativas exitosas, o que pueden tener oportunidad de escalar a una mayor cobertura o de replicarse en otras partes del país. Además, se considera que los fondos públicos pueden ayudar a aprovechar la capacidad técnica de organizaciones sociales y actores privados que pueden contribuir a los fines sociales del Estado haciendo un eficiente uso de los recursos públicos.

Por lo tanto, se propone la creación de un fondo de inversión social orientado a financiar iniciativas de organizaciones de la sociedad civil. La idea es que estas organizaciones —que pueden provenir de la academia, ONGs, fundaciones privadas, y organizaciones de base, y también aliarse con otras organizaciones internacionales— cuenten con fondos concursables para lograr fines sociales. Los proyectos a financiar pueden incluir iniciativas para mejorar la infraestructura social, provisión de servicios sociales a poblaciones vulnerables, promover la innovación social, crear observatorios sociales especializados, entre otros.

De preferencia, los fondos deben ser concursables para acceder, y renovables en función del logro de metas para asegurar cierta continuidad. El despliegue de organizaciones con fines sociales en todo el país podría facilitar llegar en aquellas zonas y temas donde el Estado aún no ha logrado ser efectivo con sus políticas.

---

## **8. Bibliografía**

- CEPLAN (2011) *Plan Bicentenario: Perú hacia el 2021*. Lima: CEPLAN.
- CIAS (2008) *Marco Macroeconómico Multianual 2009-2011*. Lima: Comisión Interministerial de Asuntos Sociales-CIAS.
- INEI (2014) *Perú Evolución de los Indicadores de Empleo e Ingresos por Departamento, 2004-2013*. Lima: INEI.
- INEI (2015) *Mapa de pobreza provincial y distrital 2013*. Lima: INEI.
- Naciones Unidas (2015) *Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015*, Recuperado de ONU en [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/L.85yLang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/L.85yLang=S)
- Piketty, T. (2014) *El Capital en el Siglo XXI*, Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.
- Sagasti, F. y M. Bazán (2008) *Tipología de la pobreza y dimensiones de la exclusión en el Perú*, documento de trabajo, Lima: FORO Nacional Internacional.
- Sagasti, F., J. Iguíñiz y J. Schuldt (1999) *Equidad, Integración Social y Desarrollo: Hacia un nuevo enfoque para la política social en América Latina*. Lima: Agenda PERÚ y Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Vásquez, E. (2012) *El Perú de los pobres no visibles para el Estado: La inclusión social pendiente a julio del 2012*, Documento de trabajo. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.



# Educación e Innovación tecnológica