



Pobreza y políticas sociales en la futura agenda gubernamental: Lo que debemos y podemos hacer

Francisco Dumler

Gerente General del Consorcio de Organizaciones Privadas de Promoción al Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa

Abril, 2006

Síntesis: A pesar del gran crecimiento económico del Perú, la reducción de la pobreza ha sido insuficiente. Se espera que en los próximos años el país siga creciendo pero ¿qué se debe hacer para que efectivamente la riqueza llegue también a quienes menos tienen? La creación de capacidades y oportunidades es clave para reducir la pobreza, mejorar la distribución del ingreso y disminuir la exclusión. Esto supone también apoyar a los productores y trabajadores más pobres con instrumentos para que se incorporen a las ventajas del crecimiento económico, fundamentalmente en las áreas de competitividad y empleabilidad.

Los últimos artículos aparecidos en Palestra ¹ dan cuenta de la agenda futura en el marco de las políticas públicas en el Perú, abordando los temas de empleo, crecimiento y desarrollo. Casi todos los expertos coinciden en el hecho que de mantenerse un entorno mundial e interno estable, el Perú seguirá creciendo los próximos cinco años. De hecho, el año pasado fue el mejor de los últimos ocho años en lo que se refiere al crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI), el cual creció en 6.67% respecto al 2004, concentrándose este desempeño positivo fundamentalmente en los sectores minero y el manufacturero industrial.

No obstante, si recurrimos a un escenario probable hacia el 2010, es posible que las desigualdades se hayan hecho más evidentes, aun cuando nuestras exportaciones hayan logrado nuevamente duplicarse y el país haya logrado un crecimiento superior al 20% en dicho quinquenio. En buen romance, el Perú habrá crecido, pero la distancia entre los que más tienen y los más pobres se hará más visible, sobre todo en las áreas rurales.

En tal sentido, las cifras oficiales nos señalan que la pobreza total y la pobreza extrema a nivel nacional han disminuido, de 54.3% en el 2001 a 51.6% en el 2004; y la pobreza extrema de 24.1% en el 2001 a 19.2% en el 2005. Con algo más de la mitad de la población en situación de pobreza al cierre de este quinquenio, todos coincidiremos que esta disminución es aún insuficiente.

Llama la atención el incremento de los indicadores de pobreza en Lima y Callao, pues, mientras en el 2001 la incidencia de pobreza total y pobreza extrema se encontraban en 31,8% y 2% respectivamente, en el año 2004 ésta se ha elevado a 36,6% y 3,4%.

Por otra parte, en las otras regiones sigue existiendo una gran diferencia entre la pobreza urbana y la pobreza rural. En efecto, la pobreza urbana en el año 2004 se encontraba en torno al 43,3%, mientras la pobreza rural continuaba en niveles extremadamente altos, cercanos al 72,5%. Una lectura adicional de los cuadros adjuntos, nos permite observar que las disminuciones experimentadas por las regiones de costa y selva (8% y 10%

¹ En Sagasti, Francisco: Cambio de gobierno: legado, escenarios y desafíos. PALESTRA, PUCP. Enero 2006 y; Villarán, Fernando: Un punto de agenda del próximo gobierno: La promoción del Buen Empleo. PALESTRA, PUCP. Enero 2006.



aproximadamente), son más pronunciadas que en la sierra, donde en promedio ésta alcanzó apenas al 3%.

Cuadro 1: Incidencia de la Pobreza total, 2001-2004 según áreas y regiones

Áreas geográficas	2001 oct-dic	2002 oct-dic	2003 may-dic	2004 ene-dic
Nacional	54,3	53,8	52,2	51,6
Lima y Callao	31,8	34,2	33,7	36,6
Regiones	63,3	61,8	59,6	57,7
Regiones	63,3	61,8	59,6	57,7
Área urbana	50,0	46,4	44,1	43,3
Área rural	77,1	77,7	75,7	72,5
Regiones	63,3	61,8	59,6	57,7
Costa	48,1	47,0	43,0	40,8
Sierra	70,6	70,0	68,6	67,7
Selva	69,8	64,9	64,1	59,5
Regiones	63,3	61,8	59,6	57,7
Amazonas	69,4	76,9	72,7	60,9
Ancash	57,4	55,7	55,2	55,3
Apurímac	73,0	75,5	68,0	65,9
Arequipa	45,4	38,6	38,7	40,9
Ayacucho	70,8	73,8	71,8	64,9
Cajamarca	77,6	78,8	76,7	74,2
Cusco	72,7	62,8	58,6	59,2
Huancavelica	86,0	84,2	85,7	84,4
Huánuco	76,6	82,3	81,0	77,6
Ica	46,7	42,6	30,6	29,2
Junín	56,3	62,5	57,8	52,6
La Libertad	53,1	47,9	49,7	48,2
Lambayeque	64,8	63,9	46,3	46,7
Lima	32,6	34,7	35,1	37,1
Loreto	71,6	63,4	67,2	62,7
Madre de Dios	48,7	43,1	31,4	20,4
Moquegua	28,5	35,3	32,1	37,2
Pasco	63,6	65,8	56,7	61,6
Piura	62,5	63,2	66,5	60,9
Puno	77,3	80,4	77,1	79,2
San Martín	68,2	58,7	66,8	57,1
Tacna	34,4	34,3	33,9	26,7
Tumbes	44,4	35,7	25,8	21,6
Ucayali	70,8	65,8	61,4	55,8

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares



Cuadro 2: Incidencia de la Pobreza extrema, 2001-2004 según áreas y regiones

Áreas geográficas	2001	2002	2003	2004
	oct-dic	oct-dic	may-dic	ene-dic
Nacional	24,1	24,2	21,9	19,2
Lima y Callao	2,0	2,8	2,6	3,4
Regiones	32,0	32,8	29,6	25,6
Regiones	32,9	32,8	29,6	25,6
Área urbana	16,7	14,6	13,9	11,5
Área rural	49,8	51,7	45,9	40,3
Regiones	32,9	32,8	29,6	25,6
Costa	11,1	13,0	10,4	8,1
Sierra	43,2	43,0	40,8	38,5
Selva	42,7	37,0	32,3	28,4
Regiones	32,9	32,8	29,6	25,6
Amazonas	44,3	55,9	46,0	38,9
Aneash	28,2	23,1	27,3	23,4
Apurímac	46,3	51,8	36,7	30,7
Arequipa	16,5	10,9	11,4	10,7
Ayacucho	40,1	43,3	37,7	24,9
Cajamarca	56,4	55,9	51,2	38,9
Cusco	50,2	37,7	28,1	25,9
Huancavelica	70,4	63,6	68,8	59,9
Huánuco	60,5	61,7	58,4	49,6
Ica	9,0	5,6	2,6	2,4
Junín	22,7	31,8	22,5	18,3
La Libertad	20,0	20,7	21,2	22,5
Lambayeque	26,5	24,7	11,2	12,5
Lima	2,6	3,2	3,2	4,2
Loreto	46,6	37,7	38,2	32,0
Madre de Dios	15,8	17,5	3,8	4,5
Moquegua	7,6	11,9	6,7	10,5
Pasco	31,2	34,8	26,7	27,3
Piura	24,2	28,9	28,6	20,8
Puno	50,7	54,0	52,2	40,8
San Martín	43,0	31,2	32,0	24,0
Tacna	6,6	6,3	9,6	5,2
Tumbes	7,5	6,7	3,7	1,1
Ucayali	47,8	41,3	36,2	30,2

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares

Adicionalmente a lo ya manifestado, el crecimiento económico a nivel de cada una de las regiones es bastante heterogéneo². Existen casos donde las tendencias son verdaderamente alentadoras, y otros, como los casos de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Puno, Amazonas y Ucayali, donde la recuperación económica no es importante. Esta frustración, aunada a problemas de representatividad política, probablemente agudice los conflictos sociales y de gobernabilidad en dichos espacios regionales durante el próximo quinquenio.

² Un detalle de este análisis puede ser encontrado en Trivelli, Carolina: Estrategia y política de desarrollo rural en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. 2005.



Superar la pobreza es un reto permanente, pero programáticamente: ¿Qué hemos avanzado a la fecha?

Parte importante del aprendizaje en los últimos años consiste en que, sin crecimiento económico, es prácticamente imposible obtener ganancias perdurables en el bienestar de los más pobres. Por lo tanto, alcanzar mayores tasas de crecimiento económico que sean sostenidas en el tiempo es una condición necesaria de carácter urgente para empezar a transformar la realidad peruana. Y el punto de encuentro con lo social es el cómo hacer que este crecimiento económico sea inclusivo, es decir, cómo hacer que esa mitad de peruanos, contabilizados como pobres, se integren de una manera ventajosa a la economía.

La política social como sistema de acción de la sociedad ha sufrido variaciones en los últimos lustros: desde una visión asistencialista -de control social, de seguridad social o redistributivo de un Estado de Bienestar- hacia una respuesta a los problemas de la sociedad post-industrial y de creciente globalización e internacionalización. En la actualidad la definición de política social incluye a las políticas económicas, en aspectos específicos: macro-económicos, de empleo y otros estructurales, que afectan la pobreza y la justicia social en forma predecible³. Corrientes más recientes han caracterizado un enfoque denominado “autogestionario”⁴, dado que éste se concentra en elevar los activos de los pobres y sus oportunidades de obtener altos retornos sobre estos activos, colocando su futuro económico -valga la redundancia- en sus propias manos.

La política social del Perú se sustenta en una visión de largo plazo, integrándose en éstas las políticas del Acuerdo Nacional y los compromisos internacionales asumidos por el país como las Metas del Milenio -cuyo articulado ha sido impulsado por las Naciones Unidas. Los postulados básicos sobre los cuales se “anclan” estas políticas, podrían ser resumidas en tres dimensiones: creación de oportunidades, efectiva protección social y políticas de largo plazo para fortalecer el capital humano, y mejorar el funcionamiento del mercado laboral⁵.

De esta manera, la creación de capacidades y oportunidades es clave para reducir la pobreza, mejorar la distribución del ingreso y disminuir la exclusión. El objetivo es dotar de activos y fuentes de empleo a los más pobres con criterios de empleabilidad y de promoción de las micro y pequeña empresas. Y... ¿quién debe hacer esto? En la nueva agenda gubernamental, la política social debe generar un espacio de complementariedad para integrar actores privados y públicos como proceso principal para mejorar la calidad de vida de la sociedad, logrando un crecimiento económico, un desarrollo social, y protegiendo y conservando los recursos naturales e identidades socio-culturales de las poblaciones involucradas. Esta visión debe construirse desde las comunidades locales, pero con una visión nacional y con mecanismos de solidaridad, voluntariado y asociatividad, y otros de capital social y la formación de redes sociales. Y desde la perspectiva del proceso de descentralización política y económica se debe transferir el poder y la toma de decisiones a la ciudadanía y sus organizaciones sociales y económicas. Esto se ha iniciado en nuestro país hace pocos años, y debe permitir fortalecer institucionalidad, estabilidad política y gobernabilidad democrática.

³ Argumento sustentado en torno a las 10 falacias sobre los problemas económicos y sociales en América Latina. Kligberg, Bernardo: *Hacia una economía con rostro humano*: Fondo de Cultura Económica. México DF. 2002.

⁴ Un excelente debate sobre este nuevo concepto puede ser encontrado en Herrera Gómez, Manuel y Castón Boyer, Pedro: *Las políticas sociales en sociedades complejas*. Ariel Editores. Barcelona. 2003.

⁵ Documento CIAS-PCM: *Plan Nacional para la superación de la Pobreza*. Lima. 2005



No obstante, procesos iniciados hace algunos años, como el de descentralización (regionalización-municipalización), actualmente se encuentran trancos en su dinámica política, aun cuando se hace evidente que las regiones, y en particular los gobiernos municipales, llegarán a manejar recursos de inversión superiores en un 100% a los manejados en promedio durante la década pasada. Ello dependiendo de algunos mecanismos redistributivos (canon, sobrecanon, etc.) y las transferencias de programas y proyectos sociales particularmente a municipios con una dinámica económica predominantemente agropecuaria y con altos niveles de pobreza.

El margen de maniobra en una nueva agenda: lo que podemos movilizar en el marco de los programas sociales en el área rural

Los programas de carácter compensatorio, base de la política social de la última década, mantendrán una tendencia a renovarse, concentrándose en modalidades de intervención de menor costo y de mejores impactos reconocidos internacionalmente. En este sentido se prevé una fuerte expansión de los subsidios o transferencias condicionadas directas, tales como los *cash transfers* (Programa Juntos), muy ligados a su vez a fortalecer el desarrollo de capital humano. Estos subsidios se relacionarán directamente con la participación de la población más pobre en programas de salud, educación y acceso al agua y saneamiento. Es muy posible que se confirme una migración de los recursos, hoy concentrados en programas tradicionales, con muchas filtraciones e ineficientes desde el punto de vista de su gasto de operación, hacia programas de subsidio directo.

Una política social destinada al desarrollo sostenible de las personas, con mayor articulación entre desarrollo social y desarrollo económico, supone superar el importante déficit existente en materia de instrumentos para apoyar a los productores y trabajadores más pobres a incorporarse a las ventajas del crecimiento económico, fundamentalmente en las áreas de competitividad y empleabilidad. Aquí la creación o expansión de programas de desarrollo y transferencia de tecnología, desarrollo de capacidades de gestión y de complementariedades público-privadas para la producción y comercialización⁶, es indispensable para mejorar la competitividad. En el ámbito rural, el gran reto será lograr asociatividad para ganar economías de escala e incrementar productividad a fin de ingresar competitivamente a mercados.

Otro elemento deficitario, a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años, son los enfoques de desarrollo territorial o, para espacios menores, los de desarrollo local inclusivo. Ahí la articulación desde debajo de los programas de fomento productivo, desarrollo de capital humano y desarrollo de capital social, se conjuga adecuadamente para provocar efectos e impactos más cercanos al desarrollo sostenible.

La creciente demanda de los municipios por participar más activamente en acciones destinadas al desarrollo económico local, evidencia otro déficit relacionado con la falta de programas destinados a fortalecer a los gobiernos locales en la planificación y gestión de desarrollo económico local. En esta perspectiva, el Estado central deberá aprender a ser un

⁶ Es evidente además que existen superposiciones entre sectores y programas del Estado al cierre del 2005 (que a mi entender deben entrar en una lógica más integral de modernización del Estado) en lo referido a los programas de generación de ingresos y oportunidades económicas, donde existe la necesidad de una fuerte institucionalidad que los albergue.



facilitador de la institucionalidad local, constituyéndose en un socio que hace posible la llegada de programas donde el municipio aún presenta innumerables debilidades.

Por último, pero no por ello menos importante, hoy existe una baja y desarticulada participación de la empresa privada en programas de corte social. Será necesario, entonces, instrumentalizar programas tendientes a canalizar de una manera más eficiente y en mayor cantidad, la responsabilidad social que el sector privado tiene para con los más pobres del país.