

Protección social para reducir la pobreza, la vulnerabilidad y la inequidad

Ideas Fuerza

1. Una economía de mercado operando de manera eficiente permite que el país crezca y que ello se traduzca en oportunidades de desarrollo para sus ciudadanos. Sin embargo, no garantiza que estas oportunidades se distribuyan equitativamente. Por ello, **es necesario un sistema de protección social que permita reducir la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad, de acuerdo con las posibilidades fiscales.**
2. El crecimiento económico ha permitido reducir la pobreza y, en menor medida, la desigualdad. No obstante, ambos indicadores se estabilizaron a niveles elevados. En paralelo, ha ocurrido un aumento de la vulnerabilidad, entendida como la población no pobre, pero con probabilidad aún elevada de caer en pobreza.
3. **El sistema de protección social en el Perú aún es precario.** Además, las brechas de capital humano, de infraestructura básica y conectividad a los mercados inhibieron la capacidad de familias para aprovechar las oportunidades que ofrecía el crecimiento.
4. En la provisión de servicios se ha avanzado en cobertura y calidad, pero los retos en ambas dimensiones son aún grandes, los cuales se dificultan por las restricciones fiscales, las limitadas capacidades de la gestión pública, escasa articulación de las políticas públicas en el territorio, entre otros. Mientras tanto, la informalidad impide implementar mecanismos contributivos de aseguramiento o ahorro individual.
5. Un **sistema de protección adecuado** requiere: (i) **que la economía crezca para que genere oportunidades productivas, dinamice el mercado laboral y procure recursos fiscales;** y, (ii) **una institucionalidad pública que facilite la formulación y reformulación de herramientas de protección social** de acuerdo a la evolución de la pobreza, desigualdad y vulnerabilidades monetarias y no monetarias, así como articule las intervenciones entre sectores y niveles de gobierno con objetivos concretos, planteados desde la evidencia y bajo principios de evaluación y rendición de cuentas.
6. Acción #1: **Adaptar la estrategia de lucha contra la pobreza.** Establecer políticas diferenciadas para espacios rurales y urbanos, que permitan escalar las intervenciones a las zonas más aisladas y respondan a las condiciones de vulnerabilidad de la clase media urbana.
7. Acción #2: **Reforzar la construcción de capital humano, sobre todo, entre la población más pobre.** Desarrollo infantil, adecuadas condiciones de salud y logro de aprendizajes escolares.
8. Acción #3: **Atender los riesgos de enfermedad y pérdida de capacidad de trabajo por envejecimiento.** Implementar sistemas de aseguramiento de salud y previsionales de naturaleza universal.

I. Marco conceptual

Una economía de mercado para que funcione adecuadamente y permita la generación de bienestar material de las personas debe considerar, como parte de sus pilares centrales, un sistema de protección social con garantías mínimas para sus ciudadanos de acuerdo con sus posibilidades fiscales.

Es decir, si bien son fundamentales las políticas públicas y económicas que ayuden a generar una asignación eficiente de recursos, de forma paralela es necesaria la construcción de redes de protección social. Mientras que las primeras ayudarán a generar un entorno favorable al crecimiento económico y ampliar el presupuesto público, las segundas, dependiendo de su alcance y cobertura, contribuirán a que las oportunidades que genera el crecimiento económico puedan ser aprovechadas de forma más equitativa por las familias y orientarán el presupuesto hacia quienes más lo necesitan.

Esto último es relevante sobre todo para aquellos segmentos más pobres y vulnerables de forma que se garantice no solo su acceso a un nivel de vida mínimo, sino a condiciones de protección que les permitan hacer frente a los riesgos que enfrentarán a lo largo de su vida.

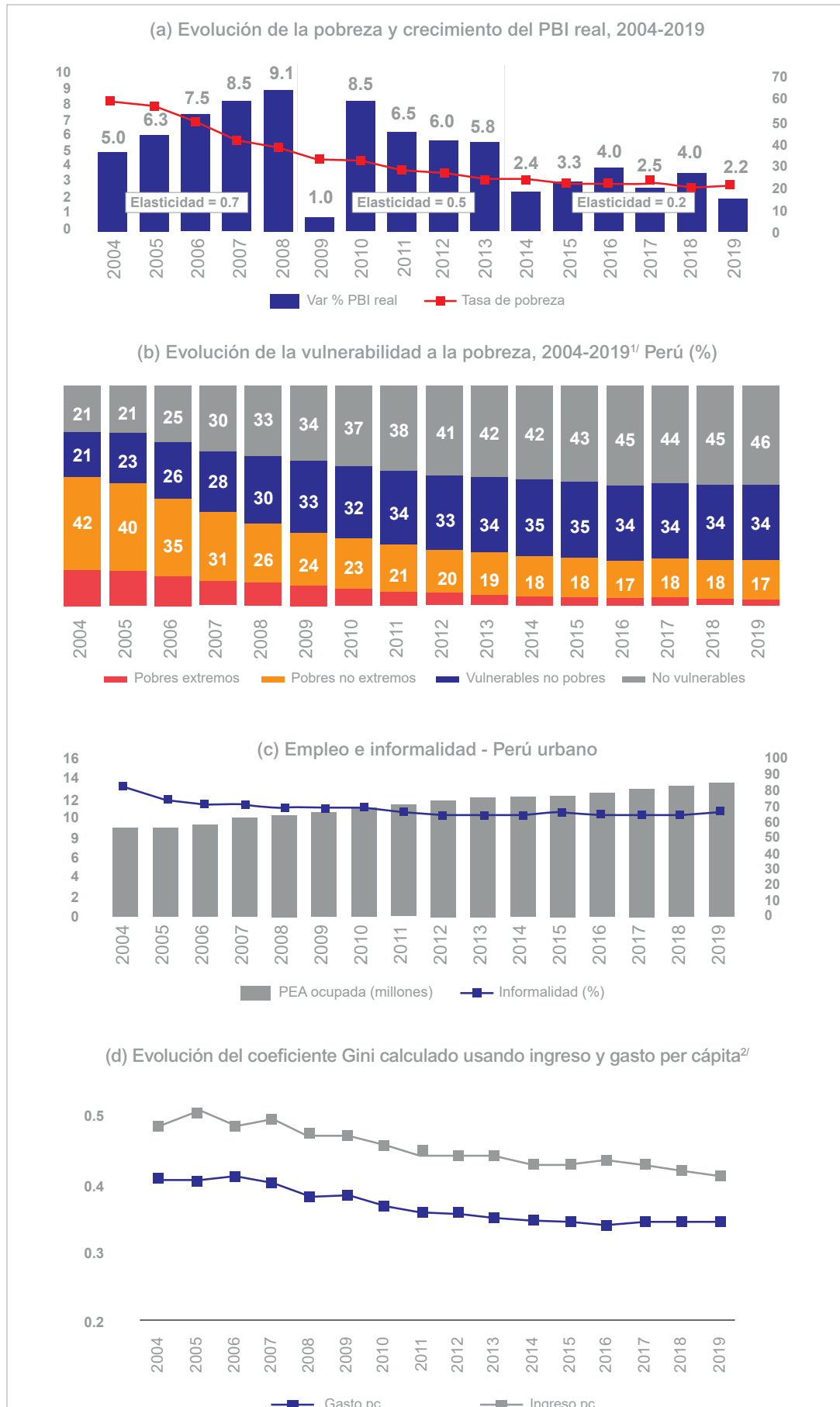
II. Desigualdad, pobreza y vulnerabilidad en el Perú

El crecimiento económico permitió una importante reducción de la pobreza y la desigualdad. No obstante, en paralelo aumentó la vulnerabilidad, es decir, la probabilidad de caer nuevamente a la pobreza. Muchas familias que superaron la pobreza en los últimos años terminaron aglutinadas alrededor de la línea de pobreza con ingresos aun volátiles y sustentados en trabajos o unidades productivas informales y de baja productividad.

Asimismo, la pobreza y la desigualdad se estabilizaron a niveles aún elevados, tanto por la pérdida de impulso económico como por la ausencia de políticas públicas que permitieran incrementar la efectividad del crecimiento en la reducción de estas. Las brechas de capital humano, así como de infraestructura básica y conectividad a los mercados inhibió la capacidad de ciertas familias para aprovechar las oportunidades que ofrecía el crecimiento.

Por ello, se califica el proceso de reducción de la pobreza y desigualdad como importante, pero incompleto, pensando, sobre todo, en términos de su sostenibilidad y profundidad. Todo esto en un contexto en el que aún persisten brechas sociales no monetarias sin resolver, sobre todo a nivel de nutrición infantil (por ejemplo, anemia) y acumulación de capital humano (por ejemplo, logros educativos).

Imagen 1. Evolución de la pobreza y la vulnerabilidad 2004-2019



¹Estimaciones realizadas a partir de las líneas de vulnerabilidad publicadas por INEI (2020).

²El coeficiente de Gini va de 0 a 1, donde 0 significa perfecta igualdad y 1 total desigualdad.

Fuente: ENAHO – INEI. Elaboración propia.

III. Sistema de protección social precario

El sistema de protección social de la economía peruana es aún precario. Por un lado, su alcance se ve seriamente limitado por razones presupuestales (dada la baja presión fiscal e ineficiencias aun presentes en el gasto social), la dimensión del sector informal y los problemas de conectividad en el área rural dispersa. Mientras que lo primero inhibe una mayor cobertura de programas sociales, servicios públicos o soluciones subsidiadas para cubrir a la población ante los riesgos de salud o envejecimiento; lo segundo impide implementar mecanismos contributivos de aseguramiento o ahorro individual sobre todo en el segmento medio de la sociedad. Por su parte, los problemas de conectividad limitan la provisión de los servicios y la atención de la población que conforma el núcleo duro de pobreza.

Por otro lado, persisten brechas de calidad. Si bien se ha progresado mucho en la formulación de los programas de lucha contra la pobreza, las dificultades a nivel de gestión operativa, sobre todo en el ámbito local, limitan la efectividad de la política social en su conjunto. Esto viene acompañado de debilidad institucional que, en términos de la política pública, se traduce en que los esquemas de protección social sean muy sensibles al ciclo político, lo cual frena cualquier intento de articulación y continuidad.

Imagen 2. Principales "herramientas" de la red de protección social en el Perú

OBJETIVO		HERRAMIENTAS
Según el ciclo de vida		
Primera infancia [0 a 3 años]	Nutrición infantil	Programa Articulado Nutricional Programa de Salud Materno Neonatal Cuna Más Juntos
	Desarrollo infantil temprano	Cuna Más Juntos
Niñez y adolescencia [3 a 17 años]	Formación de capital humano	Educación inicial, primaria y secundaria Juntos Qali Warma
Jóvenes y adultos [18 a 64 años]	Formación de capital humano	Educación superior PRONABEC
	Mejora de la empleabilidad	Trabaja Perú Programa Nacional para la Empleabilidad
	Desarrollo productivo	Agrorural FONCODES FONIE
Adultos mayores [65 años a más]	Protección al adulto mayor	Pensión 65
Transversales		
Salud	Seguro de salud	Seguro Integral de Salud (SIS)
Poblaciones vulnerables	Protección a poblaciones vulnerables o en situación de riesgo social	Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF)
Discapacidad	Protección a la población con discapacidad	Programa Contigo

Nota: se incluyen de manera indistinta intervenciones, programas, fondos y servicios.

Elaboración propia.

IV. Tres líneas de acción en el mediano plazo

Para que las líneas de acción alcancen los resultados deseados deben garantizarse dos condiciones:

- Que la economía retome impulso y crezca no solo para que genere oportunidades productivas y dinamice el mercado laboral (lo cual tiene efectos directos e importantes en la reducción de la pobreza), sino también para que procure suficientes recursos públicos que permitan extender la red de protección; y,
- Siendo la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad conceptos multidimensionales y estando la política pública organizada sectorialmente, la solución de las brechas críticas de desarrollo identificadas requiere un nivel de coordinación y articulación elevado entre sectores y niveles de gobierno. Para esto último, habrá que construir una institucionalidad en torno a herramientas con objetivos concretos, planteadas desde la evidencia y bajo estrictos principios de evaluación y rendición de cuentas.

1. Adaptar la estrategia de lucha contra la pobreza para que acompañe mejor al crecimiento económico

Establecer políticas diferenciadas para espacios rurales y urbanos, que incrementen la capacidad de reducir la pobreza de manera sostenible y consolidar la clase media.

- **Estrategia rural:** atender la escasa conectividad de espacios rurales con el mercado, abordando brechas de infraestructura y acceso a servicios públicos, pero también fortaleciendo la capacidad productiva y comercial de las unidades económicas (mayoritariamente agropecuarias). El primer cuello de botella a resolver se asocia a fortalecer la productividad y la información necesaria sobre qué producir; el segundo requiere promover micro-corredores económicos que vinculen el espacio rural concentrado (oferta) con ciudades intermedias o menores (demanda) de manera efectiva.
- **Estrategia urbana:** fortalecer el mercado laboral para que cree empleos formales a mayor velocidad que empleos informales. En el largo plazo, la formalización estará sustentada en una mejor construcción del capital humano de los ciudadanos que permita superar brechas de productividad y competitividad. En el corto plazo es posible avanzar haciendo la legislación laboral y tributaria más amigable con la creación del empleo formal, suavizando los umbrales que determinan la transición entre diferentes regímenes y evitando que salten discontinuamente asociados al tamaño de la firma y desincentiven a éstas a crecer y a los trabajadores a formalizarse. Lo anterior deberá complementarse con políticas activas de capacitación, fiscalización, inserción e intermediación laboral, pero de mayor alcance que las actuales y focalizadas en la población joven. Asimismo, potenciar las habilidades socio-conductuales y transferibles de los ciudadanos, de manera que tengan más probabilidad de adaptación a los cambios tecnológicos y al proceso de automatización de algunos puestos de trabajo.

Lo que no resuelva el micro-corredor económico rural o el mercado de trabajo urbano debe ser atendido a través de políticas de asistencia económica y social que preserven los medios de vida de la población, pero con eficientes sistemas de información que permitan colocar el programa social ahí donde realmente se necesita (pobreza crónica). Finalmente, para la población no pobre pero vulnerable, se deberán diseñar estrategias que aumenten la resiliencia de la población frente a choques económicos a través de esquemas de aseguramiento, ahorro, crédito o subsidios focalizados que permitan estabilizar o sostener de manera transitoria la capacidad de gasto de las familias. Este último comentario nos debe llevar a pensar que es necesario implementar metas de desarrollo no solo asociadas a la pobreza, sino también a la población no pobre pero vulnerable.

2. Reforzar la construcción de capital humano, sobre todo, entre la población más pobre

Desarrollo de los niños en sus primeros años, incluidas sus condiciones de salud y los aprendizajes que logran a lo largo de su vida escolar.

- **Desarrollo infantil:** escalar el Programa Nacional Cuna Más que ha probado ser efectivo en promover cambios de comportamiento en favor del aprestamiento infantil y cuidado en el hogar. Podrían explorarse alternativas semipresenciales en el esfuerzo de llegar a más hogares y atender zonas más remotas.
- **Anemia y desnutrición:** incidir en el cambio de comportamiento de la población para promover adherencias mínimas; por ejemplo, controles de crecimiento, vacunación, higiene en el hogar, consumo de hierro y multimicronutrientes y prácticas alimentarias saludables. Existen estrategias con resultados alentadores como es el caso del PAN o las Visitas Domiciliarias en el marco de la meta 4 del Programa de Incentivos, sobre las cuales podría generarse más y mejor evidencia para optimizarlas y escalarlas.
- **Educación:** potenciar los aspectos internos de la escuela (adecuada infraestructura, acceso a recursos educativos, gestión efectiva) y del sistema educativo (universalización del nivel inicial, calidad docente, implementación de la jornada escolar completa, refuerzo curricular), así como garantizar condiciones mínimas para el aprendizaje en el interior de los hogares.

3. Atender los riesgos de enfermedad y pérdida de capacidad de trabajo por envejecimiento

Implementar sistemas de aseguramiento de salud y previsionales de naturaleza universal.

- **Salud:** fortalecer el rol rector del Minsa, quitándole la función de prestación y creando entidades especializadas en la prestación de servicios de salud; dotar al SIS de mayores recursos para que funcione como un verdadero asegurador; garantizar el financiamiento del PEAS; implementar mecanismos de intercambio prestacional y atender brechas de calidad (en particular, en el primer nivel de atención). Sobre este último punto, los aspectos críticos por corregir son la fragmentación del sistema y avanzar hacia la reorganización en la prestación de servicios bajo un esquema de redes integradas organizadas territorialmente fortaleciendo, sobre todo, la atención primaria.
- **Sistema previsional:** cualquier reforma debe tener por objetivo producir más y mejores pensiones al menor costo posible. Ello implica resolver distorsiones como condicionalidades excesivas en el sistema público y liberalización de los fondos en el sistema privado. Asimismo, se debe migrar hacia un sistema de pensiones integrado en tres pilares: subsidiado, semi-subsidiado y contributivo, de acuerdo con la posición de la familia en la distribución de ingresos.

DOCUMENTO ELABORADO POR:

Álvaro Monge Zegarra
Socio de Macroconsult

Laís Grey Gutiérrez
MSc. en Economía del Desarrollo
por la Universidad de Sussex

El análisis y propuestas presentadas en esta Ruta Perú se desarrollan más ampliamente en el Informe "Protección social para reducir la pobreza, la vulnerabilidad y la inequidad" de los mismos autores, disponible en: <https://bit.ly/3212FQr>