

# DOCUMENTO DE DISCUSIÓN

DD/12/04

*Enrique Vásquez Huamán*

**El Perú de los pobres no visibles para el Estado:**

**La inclusión social pendiente a julio del 2012**

Lima, 23 de julio del 2012



## Documento de Discusión

### El Perú de los pobres no visibles para el Estado: La inclusión social pendiente a julio del 2012

*Enrique Vásquez Huamán*

Julio, 2012

#### Síntesis

En el Perú, 3.6 millones de pobres son no visibles para el Estado. Es probable que, por esta razón, la insatisfacción y la conflictividad social sean evidentes al año 2012, a pesar que el país sostiene tasas de crecimiento económico admirables a nivel regional. Dado que la pobreza es un problema heterogéneo y multidimensional, se propone emplear el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en lugar que el de Pobreza Monetaria, que usualmente construye el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), para poder afinar el diseño de políticas sociales y de responsabilidad social, y lograr incluir a más personas y de mejor manera. La mirada de las privaciones en educación, salud y condiciones de vida, contenidas en el IPM, enriquece el diagnóstico y ayudará a comenzar con la gran transformación en las entidades públicas encargadas de administrar casi S/. 10 mil millones de presupuesto público. Los hallazgos de errores de eficacia de los programas sociales reiteran la preocupación, principalmente en el caso del Programa del Vaso de Leche, donde 1.12 millones de personas usan esta ayuda y no les corresponde. El costo económico de la ineficacia de sólo cuatro programas sociales equivale a más de S/. 578 millones del presupuesto público. Este documento propone trabajar por los pobres multidimensionales para rentabilizar los recursos públicos y privados de la inversión social orientada a crear paz, estabilidad social y desarrollo en el Perú.

**Palabras clave:** problemas sociales, pobreza, desigualdad, pobreza multidimensional, programas sociales, gestión del gasto público, Perú, conflictos sociales, inversión social, inclusión social, IPM

Correo del autor: [vasquez\\_ee@up.edu.pe](mailto:vasquez_ee@up.edu.pe)

\* Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente aquellas del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

# ÍNDICE

<b>1. RESUMEN EJECUTIVO.....</b>	<b>7</b>
<b>2. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>11</b>
<b>3. ¿QUÉ ES LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y CÓMO SE CALCULA? .....</b>	<b>12</b>
<b>4. EL PERÚ DE LOS POBRES NO VISIBLES .....</b>	<b>14</b>
4.1. POBRES NO VISIBLES SEGÚN ÁMBITO: EL PERÚ RURAL OCULTO .....	23
4.2. MUJERES Y NIÑOS NO VISIBLES.....	24
<b>5. ¿CÓMO VARIÓ LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL DEL AÑO 2010 AL 2011? .....</b>	<b>28</b>
<b>6. LA REGRESIVIDAD DEL GASTO EN EDUCACIÓN Y SALUD PÚBLICA .....</b>	<b>32</b>
<b>7. EL ALIVIO DE LA POBREZA A TRAVÉS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES .....</b>	<b>35</b>
7.1. VASO DE LECHE.....	37
7.2. DESAYUNO ESCOLAR EN EL 2011 .....	40
7.3. COMEDOR POPULAR EN EL 2011 .....	42
7.4. SEGURO INTEGRAL DE SALUD EN EL 2011 .....	43
7.5. YUXTAPOSICIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN EL 2011 .....	45
7.6. EL COSTO ECONÓMICO DE LA INEFICACIA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES .....	47
<b>8. CONCLUSIONES .....</b>	<b>49</b>
<b>9. REFERENCIAS.....</b>	<b>50</b>
<b>10. ANEXOS .....</b>	<b>51</b>

## Índice de Gráficos

Gráfico N° 1	
Mapas de la Pobreza, Monetaria y Multidimensional, según regiones: Perú, 2011 .....	18
Gráfico N° 2	
Pobres No Visibles según regiones: Perú, 2010-2011 .....	19
Diferencia entre el Número de Pobres Multidimensionales y los Pobres Monetarios.....	19
Gráfico N° 3	
Pobres No Visibles como Porcentaje de la Población Total de la región: Perú, 2011 .....	20
Gráfico N° 4	
Variación de la Pobreza Monetaria versus variación de la Pobreza Multidimensional según regiones: Perú, 2010-2011 .....	23
Gráfico N° 5	
Población Pobre No Visible según ámbito urbano y rural por regiones: Perú, 2011 .....	24
Gráfico N° 6	
Mujeres y Hombres Pobres No Visibles para la Pobreza Monetaria según regiones: Perú, 2011.....	25
Gráfico N° 7	
Proporción de Niños y Niñas Pobres No Visibles para la Pobreza Monetaria según regiones: Perú, 2011 .....	26
Gráfico N° 8	
Niños y Niñas Pobres No Visibles para la Pobreza Monetaria según Edad: Perú, 2011.....	27
Gráfico N° 9	
Mapa de la Pobreza Multidimensional según regiones: Perú, 2010-2011 .....	29
Gráfico N° 10	
Variación de la Pobreza Multidimensional según regiones: Perú, 2011.....	30
Gráfico N° 11	
Cambios en el Nivel de Privaciones del IPM según componentes: Perú, 2010-2011 .....	31
Gráfico N° 12	
Gasto Público en Educación Básica por persona en edad escolar y Pobreza Multidimensional según regiones: Perú, 2011.....	33
Gráfico N° 13	
Gasto Público en Salud per cápita y Pobreza Calórica según regiones: Perú, 2011.....	34

Gráfico N° 14	
Nivel de Filtración en el Programa del Vaso de Leche y Pobreza Calórica según regiones: Perú, 2011 .....	39
Gráfico N° 15	
Nivel de Subcobertura del Programa del Vaso de Leche y Pobreza Calórica según regiones: Perú, 2011 .....	40
Gráfico N° 16	
Nivel de Filtración y Subcobertura del Desayuno Escolar y Déficit Calórico según regiones: Perú, 2011 .....	41
Gráfico N° 17	
Nivel de Filtración de los Comedores Populares y Pobreza Multidimensional: Perú, 2011 .....	42
Gráfico N° 18	
Nivel de Filtración en el SIS y Pobreza Multidimensional: Perú, 2011 .....	44
Gráfico N° 19	
Nivel de Subcobertura del SIS y Pobreza Multidimensional: Perú, 2011 .....	45
Gráfico N° 20	
Yuxtaposición del Programa del Vaso de Leche y Desayuno Escolar según Pobreza Multidimensional: Perú, 2011 .....	46
Gráfico N° 21	
Yuxtaposición del SIS y EsSalud según Pobreza Multidimensional: Perú, 2011 .....	47

## Índice de Cuadros

Cuadro N° 1	
Componentes del Índice de Pobreza Multidimensional.....	13
Cuadro N° 2	
Regiones con Mayor y Menor Reajuste de la pobreza: Perú, 2011.....	21
Cuadro N° 3	
Principales Programas Sociales evaluables en la ENAHO: Perú, 2011. ....	35
Cuadro N° 4	
Problemas de Eficacia de los Programas Sociales: Perú, 2011. ....	36
Cuadro N° 5	
Problemas de los Programas Sociales en Funcionamiento: Perú, 2011. ....	36
Cuadro N° 6	
Errores de Focalización de los Principales Programas Sociales: Perú, 2000-2011.....	37
Cuadro N° 7	
Recursos Públicos Mal Focalizados de los Programas Sociales: Perú, 2011_(Que no llegan a los beneficiarios adecuados).....	48

## 1. RESUMEN EJECUTIVO

- 1. Crecimiento, pobreza y desigualdad en azul.** Entre los años 2004 y 2011, el Perú experimentó un crecimiento del PBI real acumulado del 61.44% (es decir, una tasa promedio anual del 7.33%), impulsado principalmente por el crecimiento del sector minero (gracias a los favorables precios de los *commodities*), del sector construcción y a la inversión pública en infraestructura. Este rápido crecimiento permitió un aumento sostenido de los ingresos públicos del gobierno general, los cuales pasaron en el mismo período (2004-2011) de S/. 41,539 millones a S/. 102,089 millones, y en los años 2006, 2007 y 2008 se dieron superávits fiscales del 2.1%, 3.1% y 2.1% del PBI, respectivamente. Junto a esta dinámica macroeconómica y de las cuentas públicas, según las cifras oficiales la pobreza ha disminuido alrededor de 31 puntos porcentuales en el mismo período y al año 2011 existen 8'330,000 peruanos que viven en pobreza. La desigualdad, ya sea medida a partir de las cuentas nacionales o por las encuesta de hogares, también ha disminuido, pasando de 0.41 a 0.376 en el coeficiente de Gini.
- 2. En lugar de la pobreza monetaria, preocuparse en la pobreza multidimensional.** La pobreza en el Perú ha sido comúnmente medida bajo el enfoque monetario. Esta mirada ha permitido guiar las políticas públicas y coadyuvar a que 7'770,000 peruanos dejen de ser pobres desde el año 2004. ¿Por qué, entonces, ha sucedido que un candidato presidencial enarbolando la bandera de la inclusión social resultó elegido en junio del 2011? La principal razón es que, si bien, como dice el Prof. Jurgen Schuldt (2004), las cifras macroeconómicas estaban bien, las microeconómicas no eran favorables. La desazón social que durante los primeros doce meses del gobierno del presidente Ollanta Humala se contuvo, ahora se ha tornado explosiva porque la realidad de privaciones y carencias es tangible, cotidiana y, a veces, irreversible. Factores como la educación, la salud, la infraestructura social, las condiciones de la vivienda, etc., son tan importantes como la pobreza monetaria ya que imposibilitan el disfrute y el adecuado desarrollo de los individuos. En ese sentido, el Perú muestra niveles alarmantes de privaciones en estos aspectos que, a pesar de los recursos con los que contamos, no han sido adecuadamente enfrentados por estar en su mayoría ocultos y no visibles en las estadísticas oficiales. Por lo tanto, es momento de dejar de mirar la pobreza monetaria y tomar en cuenta la pobreza multidimensional, ya que ésta expresa más acuciosamente la vulnerabilidad de las personas y los hogares.

- 3. En el Perú, 3.6 millones de pobres estarían siendo no visibles para el Estado.** En la línea de Alkire-Foster (2008), se propone el análisis de la pobreza desde su multidimensionalidad, teniendo en cuenta 9 componentes relevantes para el desarrollo de la población, tanto en el corto como en el largo plazo. Encontramos que el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para el 2011 está 12 puntos porcentuales por encima de la pobreza monetaria calculada por el INEI, ubicándose en 39.85% contra un 27.82%. ¿Qué significa este simple resultado? El gobierno, en lugar de concentrarse en 8'330,000 pobres monetarios, debería ampliar su preocupación por 11'930,000 pobres multidimensionales. A nivel de regiones, si el gobierno, equivocadamente, sigue con el enfoque monetario como la referencia para la acción del Estado, por ejemplo, en Lima se estaría dejando de visibilizar a 363,202 personas, en Piura 302,190 y en La Libertad 247,354 como sujetos de derecho a la ayuda social, y así en muchas otras regiones. Si contáramos todas las personas no visibles por regiones, en total serían 3'600,000 los peruanos que están siendo desatendidos porque el gobierno no usa el enfoque multidimensional de la pobreza al año 2011.
- 4. Las cifras de la pobreza multidimensional expresarían mejor la realidad de los excluidos.** Geográficamente, las cifras de la multidimensionalidad de la pobreza reafirman pero acentúan la preocupación en el Perú rural. Esto se da porque es la población rural la que presenta la mayor tasa de pobreza multidimensional: un 81% contra sólo un 25% de la población urbana. El área rural también concentra los peores indicadores de los componentes que conforman el Índice de Pobreza Multidimensional. Además, Huancavelica, la región más rural del Perú (con 79% de población rural), es la que tiene la mayor pobreza multidimensional: 70.66%. Nuevamente, si el gobierno mantiene la visión monetaria de la pobreza, se estaría dejando de preocupar por 1,93 millones de peruanos que residen en las zonas rurales. Los casos de las regiones que presentarían mayor tamaño de población rural desatendida serían Cusco, Cajamarca y Junín.
- 5. La inversión social sería más rentable si adoptase la visión multidimensional.** ¿Por qué el desembalse de las protestas y el renacimiento de opciones violentistas a julio del 2012? Las estadísticas oficiales no han expresado lo que los jefes de hogares vivían día a día. Una demostración es que la pobreza monetaria presentó una reducción muy considerable de alrededor de 14.61 puntos porcentuales en el período 2004-2007, pasando

de 42.43% a 27.82%; mientras que el IPM sólo se redujo en 4.68 puntos porcentuales, pasando de 44.53% a 39.85% en el mismo período. Por lo tanto, si el gobierno hubiera diseñado y ejecutado políticas públicas a partir de un enfoque multidimensional de la pobreza, es probable que las intervenciones hubieran sido más efectivas en cambios de calidad de vida de los que sufren más privaciones. Existiendo esta gran disparidad entre lo que estamos acostumbrados a llamar y medir como pobreza, y las privaciones halladas en los componentes del IPM —que también son fuentes importantes de limitaciones para el desarrollo de las personas— incidimos en que es necesario recalculer los niveles de privaciones en el país. En ese sentido, elaboramos mapas de privaciones a nivel regional para los años 2010-2011 y encontramos diferencias que son preocupantemente notorias.

**6. La persistencia de la ineficacia del uso de los recursos públicos.** En el Perú al año 2011 se dispuso de más de S/. 12 mil millones de presupuesto público e inversión social privada para aliviar la pobreza. Sin embargo, la gran transformación de la prestación social en un servicio público de calidad que genere oportunidades de desarrollo para la población que más lo necesita aún es imperceptible a julio del 2012. Esta realidad se ve reflejada en los programas sociales más importantes del Perú (según el número de beneficiarios que atienden). Tres evidencias: 1.12 millones de personas usan el Programa del Vaso de Leche cuando no les corresponde por no ser pobres y/o no tener la edad según la ley; 4 millones y medio de personas no pobres tienen el Seguro Integral de Salud (SIS), creado para los más pobres; y 120 mil peruanos acceden simultáneamente al Programa de Desayunos Escolares y al Programa del Vaso de Leche. Por si fuera poco, otro de los grandes problemas que existe en el uso de los recursos públicos es que éstos no se usan de manera progresiva. La regresividad del gasto social en educación básica y en salud aún no ha cambiado de rumbo: el Estado gasta más por persona en las regiones menos pobres. Es decir, los recursos no llegan adecuadamente donde están las mayores privaciones.

**7. Las filtraciones de cuatro programas sociales cuestan más de S/. 578 millones al gobierno.** El porcentaje de personas que accede a programas sociales que no le corresponden, por nivel de pobreza, vulnerabilidad, edad o condición particular, es sumamente alto y costoso para el erario nacional. El Programa del Vaso de Leche tiene un 60.5% de filtración, los Comedores Populares sufren un 53.7%, tanto el Seguro Integral de Salud (49.5%) como los desayunos escolares (48.4%) alcanzan casi la mitad de población

como filtrada. ¿Qué significa este mal uso de los recursos públicos? Sostenemos que más de S/. 578 millones de los presupuestos asignados a cuatro emblemáticos programas no están llegando eficazmente a las personas que más lo necesitan.

- 8. Pobres multidimensionales desatendidos.** El índice de subcobertura expresa el porcentaje de población objetivo que no está siendo atendida. Sobre la base de las mediciones de los cuatro programas emblemáticos a partir de la ENAHO 2011, el rango de subcobertura va desde un 33.5% (el caso del SIS), hasta un 97.8% (para el caso de Comedores Populares). Realizando un ejercicio hipotético, si se pudiesen corregir los problemas de filtraciones, parte importante de la subcobertura podría ser resuelta. Por lo tanto, urge que la reforma de los sistemas de identificación de beneficiarios, el SISFOH y la construcción de un Padrón Único de Beneficiarios se acelere.
- 9. Los visibles no pobres que usufructúan doblemente.** La yuxtaposición es otro error de eficacia de los programas sociales. Realizando las mediciones del cruce de beneficiarios entre el Programa del Vaso de Leche y Programa de Desayunos Escolares se ha encontrado que 116,000 personas reciben ambos beneficios, y lo preocupante, 50,000 receptores son no pobres multidimensionales. Cruzando data entre beneficiarios del Seguro Integral de Salud (SIS) y de EsSalud, la ENAHO arroja que 21,000 personas gozan de ambos seguros, de los cuales las dos terceras partes (2/3) son no pobres multidimensionales.
- 10. La multidimensionalidad exige mayor sinergia del Estado y el sector privado.** ¿Por dónde comenzar a reasignar los recursos para que éstos respondan al enfoque multidimensional? Al observar detenidamente los componentes que presentan mayor gravedad, resaltan: la carencia de desagüe con conexión a red pública (40%), la escolaridad del jefe familiar con primaria completa o menos (40%) y el déficit calórico (30%). Los resultados significarían que las prioridades presupuestales deberían ser inversión en agua y desagüe, programa de alfabetización para jefes de hogar y programas para mejorar la ingesta calórica. Problemas de esta naturaleza exigen un Estado mejor organizado y para ello hay que llevar a la práctica la sinergia. Aún más, ahora que el sector privado se ha tornado en un gran inversor social, necesita sintonizar sus planes y actividades con las diversas dimensiones que implica la vida cotidiana de una familia peruana que sufre de privaciones.

## 2. INTRODUCCIÓN

Durante los primeros doce meses de gobierno del presidente Ollanta Humala se han dado sorpresas positivas y negativas. En primer lugar, la conformación de equipos económicos y de gabinete ministerial brindó un mensaje de estabilidad en cuanto a que el modelo de una economía social de mercado prevalecería sobre cualquier intento de retorno al pasado. En segundo lugar, la dificultad de no contar con un numeroso contingente de formuladores y gestores de la inversión social ha aumentado no sólo la lentitud de capacidad de respuesta ante las demandas sociales, sino también la capacidad de enfocar adecuadamente las urgencias. La insatisfacción y la conflictividad se han convertido en las imágenes diarias durante los primeros 365 días del gobierno que aspira a lograr la inclusión social. ¿Hasta qué punto la pareja presidencial y los equipos satélites tienen claridad sobre la raíz del problema? Si la hubiera, los enfrentamientos serían ocasionales y no habituales.

Consideramos que un problema de partida es que los hacedores de política y los gestores de la inversión social no han dimensionado el problema de la pobreza en toda la magnitud que corresponde. La insatisfacción nace del hecho que no todos sienten en realidad las cifras macroeconómicas que presentan a un Perú en bonanza. Sostenemos que hay otro Perú que no accede ni goza de los beneficios del modelo: son los pobres no visibles por el Estado. Para lograr visibilizar a los más vulnerables, el presente documento aborda la medición de la pobreza multidimensional a partir de Alkire-Foster (2008), y se realizan cálculos para los años 2010 y 2011 sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) aplicada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Al contrastar a los pobres monetarios con los pobres multidimensionales encontraremos a los pobres no visibles para el Estado. Quizás aquí esté la razón de ser de la insatisfacción y la conflictividad expandidas en el Perú a julio del 2012.

El presente esfuerzo busca sensibilizar a los formuladores y gestores de la inversión social a emplear el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) con doble finalidad. Por un lado, tener una dimensión más acuciosa del real tamaño de la población que merece ser respetada en sus derechos de manera prioritaria. Por otro lado, mejorar la rentabilidad social y económica de los ingentes recursos que provee el crecimiento económico.

Este documento no hubiera sido posible sin las facilidades que el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) brinda como espacio de reflexión y libre pensamiento. Marthy Ravello Rodríguez ha cumplido una labor prolija y excepcional como asistente de investigación.

### 3. ¿QUÉ ES LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y CÓMO SE CALCULA?<sup>1</sup>

La **pobreza multidimensional** surge como respuesta a la limitación del enfoque de la **pobreza monetaria**. Mientras que esta última sólo evalúa el nivel de gasto de las familias en determinado período de tiempo y lo compara con una línea de pobreza, la pobreza multidimensional está basada en un índice (Índice de Pobreza Multidimensional) generado a partir de 9 componentes que se relacionan con la SALUD, la EDUCACIÓN y las CONDICIONES DE VIDA de la población. Éstos buscan reflejar las privaciones a las que se encuentran sometidos los individuos tanto en el corto como en el largo plazo. Además, la pobreza multidimensional permite visibilizar geográficamente las carencias que ocultan otros indicadores como la pobreza monetaria, lo que le permite ser un buen instrumento de guía para la focalización del gasto público en general y el gasto social en particular.

El **Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)** se calcula de la siguiente manera:

Persona por persona, se asignan valores si la persona tiene o no tiene determinada privación para cada uno de los 9 componentes. Se asigna **1** si la persona sufre de la privación, o se asigna **0** si la persona no sufre de la privación.

Luego, cada valor de 1 ó 0 se pondera por el peso asignado a cada componente (ver Cuadro N° 1) y el resultado se compara con el valor de 0.33. Si el resultado de la suma ponderada es mayor de **0.33**, la persona se considera pobre multidimensional; de lo contrario, no.

**IPM** = (Peso del componente 1) \* (1 ó 0) + (Peso del componente 2) \* (1 ó 0) + ... + (Peso del componente 9) \* (1 ó 0)

Si el IPM es mayor que 0.33, la persona se considera pobre multidimensional:

$IPM > 0.33 \rightarrow$  la persona es pobre multidimensional

Ésta es la forma como se realiza el cálculo de la pobreza multidimensional para el Perú.

---

<sup>1</sup> Para mayor información sobre el Índice de Pobreza Multidimensional, visitar: [http://hdr.undp.org/en/media/FAQs\\_2011\\_MPI.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/FAQs_2011_MPI.pdf) del PNUD y <http://www.ophi.org.uk/policy/multidimensional-poverty-index/> de la OPHI de la Universidad de Oxford

## Cuadro N° 1

### Componentes del Índice de la Pobreza Multidimensional (IPM)

Dimensión	Indicador	La persona se considera pobre (con privación) si:	Peso dentro del IPM
Educación	Escolaridad familiar	El jefe del hogar al que pertenece tiene primaria completa o un nivel de educación inferior.	1/6
	Matrícula infantil	El hogar donde vive tiene al menos un niño en edad escolar (6-18) que no está matriculado (y aún no termina la secundaria).	1/6
Salud	Asistencia a centro 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.	1/6
	Déficit calórico	No consume las calorías mínimas de acuerdo a sus requerimientos.	1/6
Condiciones de la Vivienda	Electricidad	Su vivienda no tiene electricidad	1/15
	Agua	Su vivienda no tiene acceso adecuado a agua potable.	1/15
	Desagüe	Su vivienda no tiene desagüe con conexión a red pública.	1/15
	Piso de la vivienda	El piso de su vivienda está sucio, con arena o estiércol.	1/15
	Combustible de cocina	En su vivienda se usa generalmente carbón o leña para cocinar.	1/15

\* Requerimientos calóricos y TMB basados en: Anne J. Swindale, Punam Ohri-Vachaspati (1997) : "Household food consumption indicator guide". IMPACT. Son los mismos usados por el INEI en el cálculo de la pobreza.

**Fuente:** Alkire-Foster (2008)

**Elaboración:** Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

## 4. EL PERÚ DE LOS POBRES NO VISIBLES

Las estadísticas oficiales del INEI señalan que entre los años 2004 y 2011 la pobreza en el Perú pasó de 58.7% a 27.8%; es decir, hubo una caída de 30.9 puntos porcentuales en 7 años, lo que significa una reducción promedio de 4.4 puntos porcentuales por año. Esta persistente declinación de la pobreza se explica básicamente por un crecimiento económico robusto y sostenido. Una prueba de fuego se evidenció en que incluso en el 2009, año de crisis internacional, el PBI del Perú creció en 0.9% y la pobreza no se detuvo en su descenso. No obstante, las cifras de encuestas de opinión sobre el gobierno, en términos de aprobación y desaprobación, así como de las mediciones de los conflictos sociales, hacían pensar que algo no estaba del todo bien.

Los valores absolutos de las cifras de la pobreza en el Perú podían conducir a pensar que todo iba en mejoría: al 2004 existían 16'100,000 peruanos pobres y al 2011 habían 8'330,000 peruanos pobres<sup>2</sup>; por lo tanto, aritméticamente, 7.77 millones de peruanos habían dejado de ser pobres gracias al crecimiento económico en 7 años. Y sólo entre los años 2010 y 2011, 784,000 peruanos habrían salido de la condición de pobreza monetaria, pues su gasto *per cápita* mensual<sup>3</sup> logró superar la línea de pobreza de S/. 272. Este valor monetario representa aquel de la canasta básica que es fijada por el INEI cada año para cada individuo, la misma que incluye bienes y servicios como alimentos, transporte, vestimenta, vivienda, educación y salud. Quienes están por encima de esta línea son no pobres, y quienes están por debajo son considerados pobres monetarios.

El incremento de los salarios reales, de las ventas *retail* de artefactos, ropa y calzado, de las compras de automóviles, de los precios de los inmuebles, entre otros, generaron un ambiente de positivismo digno de un país donde se pensaba que todos estaban mejorando. Sin embargo, los resultados electorales del 2011 dieron un mensaje totalmente diferente: con su voto mayoritario, los excluidos expresaron que la economía había mejorado para “otros”, mas no para ellos. Entonces, ¿qué pasó? ¿Las cifras mienten? Ciertamente, esperamos que no. Por lo menos la medición de la pobreza en el Perú realizada por el INEI ha sido vigilada de cerca por organismos multilaterales y por connotados estudiosos. Incluso, en el 2012 se tuvo la sensatez de presentar una nueva metodología

---

<sup>2</sup> El INEI calcula la pobreza a partir de la base de datos generada de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), la cual se encuentra disponible en el portal del INEI en la sección de Microdatos para diferentes años. Dicha base de datos tiene dos metodologías: la actualizada y la anterior. Los datos aquí usados se refieren a la metodología actualizada, cuyo dato de pobreza para el 2011 ha sido revelado por el INEI en distintos medios de comunicación masiva como <http://www.larepublica.pe/31-05-2012/existen-83-millones-de-pobres-en-el-peru-segun-inei>. Para mayor información, revisar el documento del INEI: <http://es.scribd.com/doc/91853685/INEI-2012-Pobreza-InformeTecnico>.

<sup>3</sup> Incluye gasto no monetario que es monetizado por el INEI como donaciones, autosuministro, etc.

y nuevas cifras de pobreza monetaria, con la finalidad que los números expresen lo que se ve en la realidad.

La pregunta es si debemos ver la pobreza desde la visión monetaria; es decir, a partir del monto monetario que implica adquirir la canasta de consumo de bienes de servicios. Nuestra posición es que debemos enriquecer nuestra mirada de la pobreza pues ésta implica una serie de problemas que una familia enfrenta para llevar una vida digna. Sugerimos dejar lo unidimensional —que implica medir la capacidad de gasto *versus* la canasta— y pasar a una visión más multidimensional, como el problema del diario vivir del pobre lo demanda. Esto significa mirar a los seres humanos que sufren de privaciones.

Un examen más rico desde la multidimensionalidad de la pobreza permitirá a los gestores, públicos y privados, comprender mejor el nivel de insatisfacción y de conflictividad que vive el Perú al 2012. Las privaciones en educación, salud y de condiciones de vida son tangibles día a día, y ello está presente en la mente y, por lo tanto, en la percepción materialmente sustentada. Entonces, ¿la pobreza monetaria no sirve? Podemos afirmar que, luego de trabajar las bases de datos de la ENAHO 2010 y 2011, por el INEI, la pobreza monetaria tiene limitaciones pues no visibiliza a todos los que son sujetos de derechos para el Estado. La medición de la pobreza multidimensional, promovida inicialmente en el Perú por Castro, Baca y Ocampo (2010), permite, al contrastar con los cálculos de la pobreza monetaria, concluir que hay dos “Perús” diferentes en un mismo territorio. Por un lado, está aquel que es visible para la mayoría de los técnicos, funcionarios públicos, políticos, profesionales e investigadores. Este Perú al menos aparece en el papel, en los diarios de circulación nacional, en el debate técnico, y, con ello, en la vida diaria de todos. Sin embargo, existe otro Perú, el no visible —o al menos relativamente no visible—, que no forma parte del discurso político y que comienza a emerger en los pasillos académicos. Un Perú que tiene muchas caras, muchos nombres y diferentes modos de pensar y vivir, y que sería imposible definir de una única manera. El objetivo es contribuir, desde nuestro espacio y perspectiva, a visibilizar ese Perú.

El presente documento propone pasar de un esquema donde la pobreza constituye a nivel oficial (INEI) una variable unidimensional (dimensión monetaria), a entenderla como un fenómeno multidimensional. Importa mucho no sólo calcularla bien, sino asimilar la pobreza multidimensional como indicador que permita mejorar el diseño y la ejecución de las políticas y los

programas públicos, así como orientar la inversión social del sector empresarial. En este sentido, se sigue el camino recorrido por Castro, Baca y Ocampo (2010), y Vásquez y Gatty (2012), y se utiliza la metodología del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) planteada por Alkire Sabina (University of Oxford) junto con el profesor James Foster (George Washington University), e implementada por la Iniciativa de Oxford sobre la Pobreza y el Desarrollo Humano (OPHI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En julio del 2010 se presentó el “Informe del Desarrollo Humano 2010”<sup>4</sup> del PNUD, donde se incluye este nuevo indicador como base para una medición más completa de la pobreza y con la intención de convertirlo en un indicador estándar para apoyar la asignación de recursos para el desarrollo de manera más efectiva en los países. Al año 2012, decenas de países han adoptado este indicador que alienta una mejora de la efectividad de la inversión social.

Los resultados que encontramos para el Perú a la luz de la metodología del IPM son los siguientes: al 2011, nuestro país tiene 11'930,000 de personas que son pobres multidimensionales<sup>5</sup>, porcentaje equivale al 39.9% de la población total. Estas personas son consideradas pobres desde el punto de vista multidimensional, ya que viven con algunas de las siguientes privaciones en las dimensiones de **la salud** (sin acceso a centros de salud cuando lo necesitan, con déficit calórico), **la educación** (nivel de escolaridad del jefe de familia debajo o igual a primaria completa, algún miembro de la familia en edad escolar no está matriculado a pesar de no haber terminado la secundaria) y **en las condiciones de vida** (sin acceso a electricidad, sin desagüe con conexión a red pública, sin acceso razonable a agua potable, el piso de la vivienda está sucio o tiene estiércol o el combustible para cocinar es de leña o carbón).

Este dato de casi 11,93 millones de personas pobres desde el punto de vista multidimensional, se compara con los datos de la pobreza monetaria (8,33 millones), y se halla que la diferencia entre ambas mediciones (los pobres multidimensionales menos los pobres monetarios) es de aproximadamente **3'600,000 peruanos**. Es importante enfatizar que los datos utilizados para calcular la pobreza multidimensional provienen de la misma base de datos con la que se calcula la pobreza monetaria: la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) que es publicada todos los años por el INEI, con base anual y metodología actualizada.

---

<sup>4</sup> <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2010/noticias/>

<sup>5</sup> Los datos se calcularon a nivel de hogares y luego se transformaron a nivel de personas, para una mejor comunicación de los resultados.

Estos 3'600,000 de peruanos representan el 12% de la población del país, y en el presente documento serán considerados como los peruanos pobres “no visibles” al Estado. Esto debido a que, al no ser tomados en cuenta como pobres cuando, en realidad, están sufriendo privaciones muy importantes que limitan su desarrollo y el disfrute de su vida están, en la práctica, dejando de ser considerados sujetos de derecho. Esta constatación es preocupante ya que, por mandato legal, las políticas públicas y sociales, así como la focalización de muchos programas sociales, se fijan en torno a las mediciones y/o mapas de la pobreza que realiza el INEI bajo el enfoque monetario y, por ende, estos instrumentos constituyen el *input* de vital importancia que tiene efectos directos en el bienestar de toda la población del Perú.<sup>6</sup>

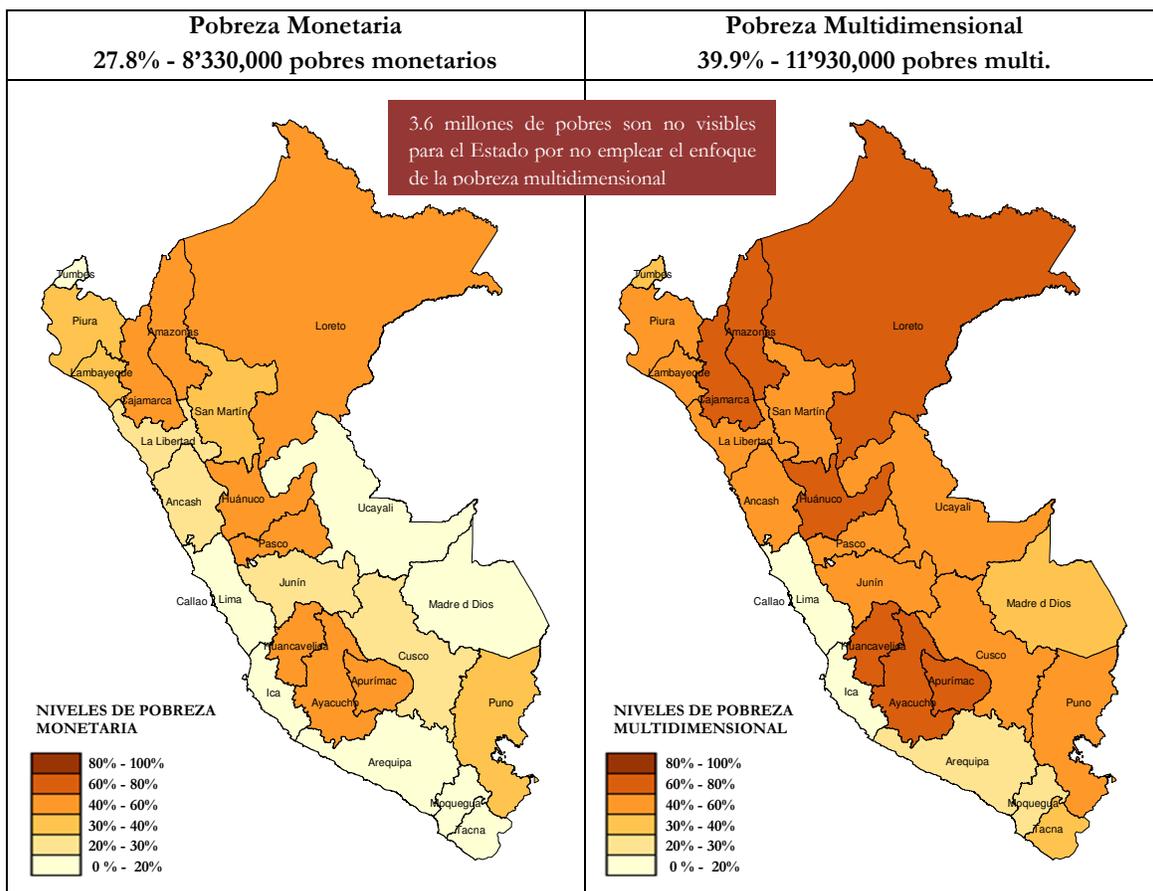
El Gráfico N° 1 muestra que la pobreza monetaria a nivel nacional (27.8%) subestima a la pobreza multidimensional (39.9%) en 12.1 puntos porcentuales (pp). Es importante reconocer que estamos viendo el mismo país: el Perú del año 2011. Lo único que cambia es la manera de medir la pobreza. Mientras en el primer mapa se mide de manera monetaria, en el segundo se hace uso del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), construido a partir de los diferentes indicadores mencionados anteriormente. Adicionalmente, en el gráfico se aprecia que lo que pasa a nivel nacional, también pasa a nivel regional. Las regiones que muestran una trama de color naranja más acentuada son las que presentan mayor nivel de privaciones o pobreza, mientras que las tramas más claras o casi amarillas corresponden a las regiones que tienen menor pobreza. El mapa de la pobreza multidimensional para el 2011 muestra de manera general que existe un nivel de subestimación significativo por parte de la pobreza monetaria de la verdadera magnitud de las privaciones en el país.

---

<sup>6</sup> El recién creado Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), en su publicación “Lineamientos básicos de la política de desarrollo e inclusión social”, manifiesta que está en proceso de elección de los mapas de pobreza elaborados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), que le permitan identificar cuáles son los distritos más pobres del país, para focalizar mejor el esfuerzo de los programas sociales e intervenciones que realizará en los meses que están por venir.

Gráfico N° 1

Mapas de la Pobreza, Monetaria y Multidimensional, según regiones: Perú, 2011



Fuente: ENAHO2011

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

La información de estos 3,6 millones de personas para el 2011, cuyas privaciones han sido invisibilizadas por el Estado, se puede desagregar por regiones. En este sentido, encontramos que los peruanos no visibles para el 2011 se concentran en las regiones de Lima (360,000), Piura (302,000), La Libertad (247,000), Áncash (246,000), Puno (236,000) y Junín (237,000). Por el contrario, las regiones con el menor número de personas no visibilizadas para la pobreza monetaria son Moquegua y Madre de Dios, que tienen alrededor de 30,000 cada una (Ver Gráfico N° 2).

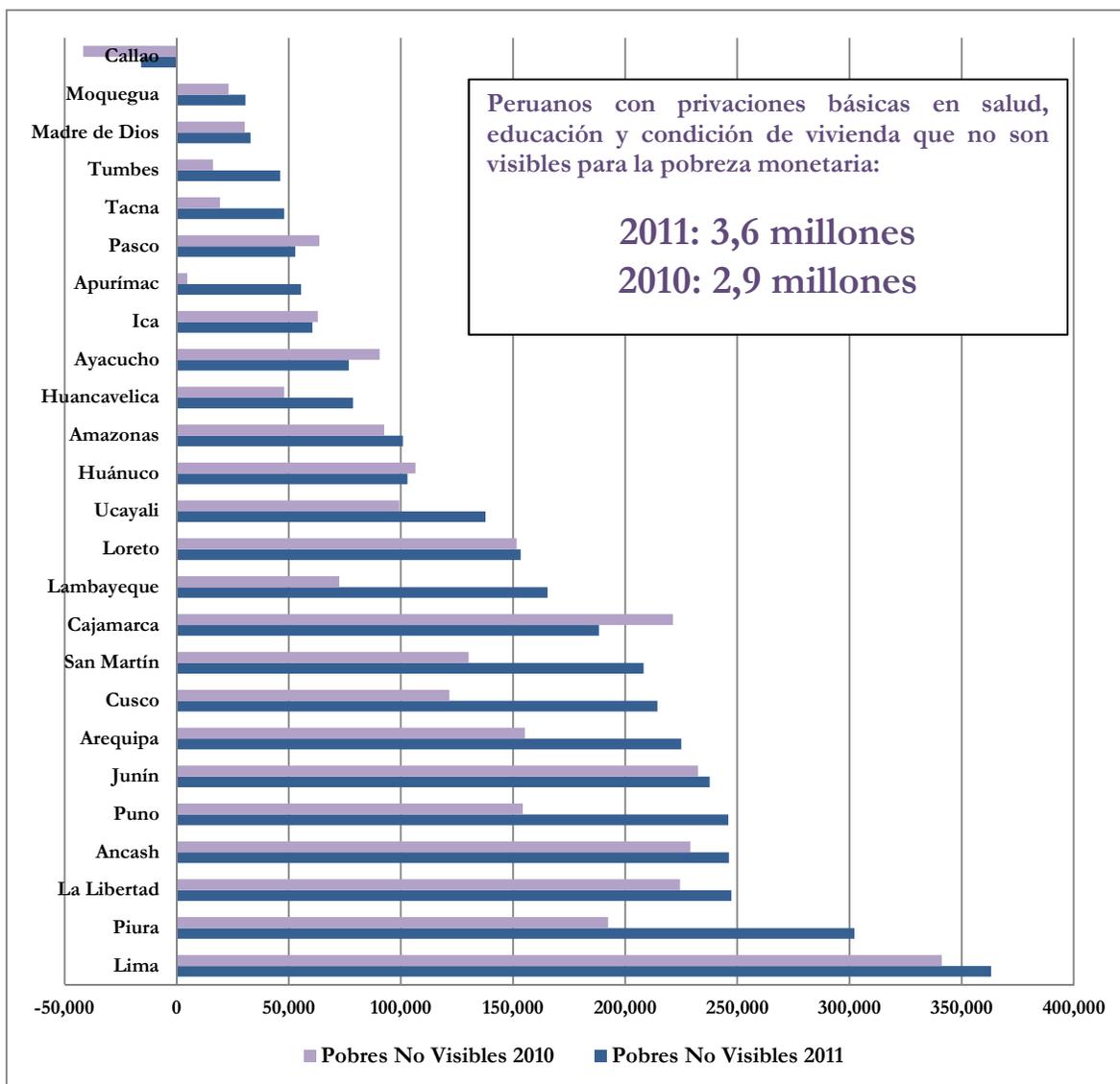
¿Esta situación es reciente? Las estadísticas del año 2010 permiten sostener que existieron 2,9 millones de peruanos que no fueron visibles. Por un lado, la distribución de pobre multidimensionales no visibles por regiones se concentró básicamente en Lima (340,000), Junín (230,000), Áncash (229,000), La Libertad (224,000) y Cajamarca (221,000). Por otro lado, las regiones con el menor número de pobres no visibles fueron Apurímac y Tumbes, con 4,800 y

16,200, respectivamente. Esto implica que, del 2010 al 2011 se incrementó en 700,000 los peruanos cuyas privaciones no eran tomadas en cuenta por el Estado. El problema es más grave para el 2011 y, por ello, podemos intuir que el nivel de insatisfacción y conflictividad se explicaría, en parte, por no visibilizar adecuadamente a los que no se han beneficiado con el crecimiento económico.

Gráfico N° 2

Pobres No Visibles según regiones: Perú, 2010-2011

Diferencia entre el Número de Pobres Multidimensionales y los Pobres Monetarios



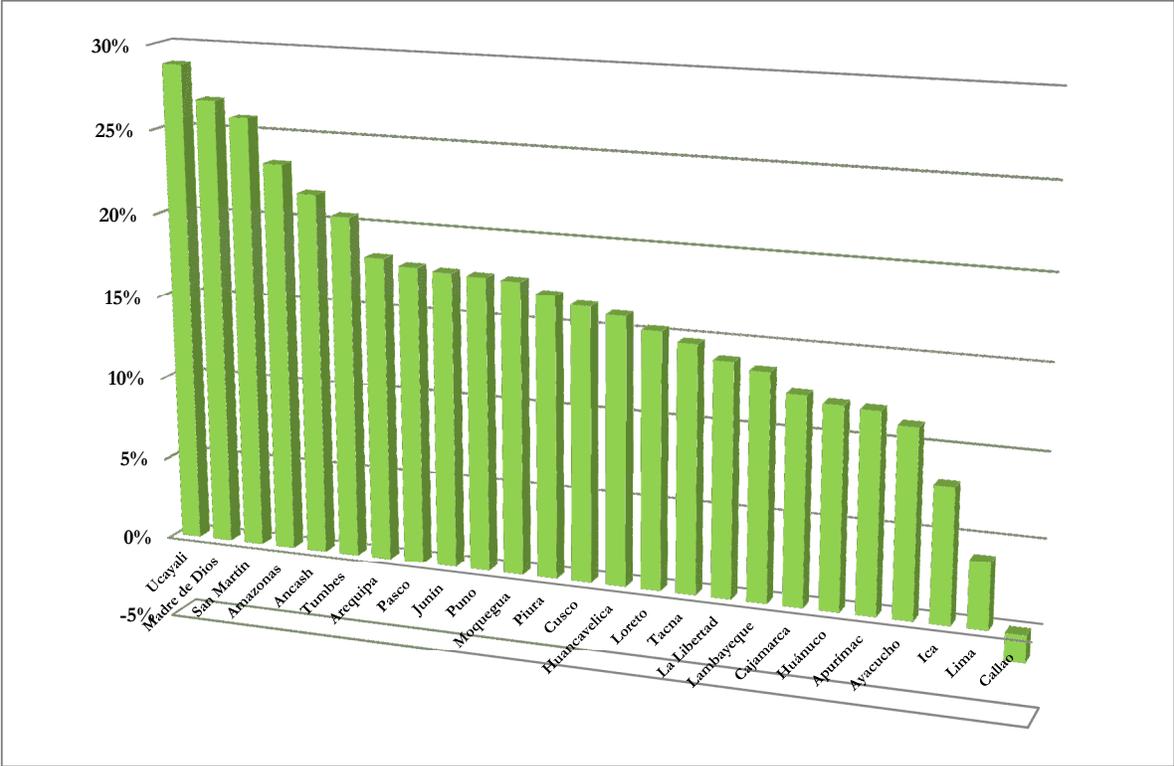
Fuente: ENAHO 2010, 2011

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Para tener otra idea de la importancia de medir la pobreza de manera multidimensional, consideramos a los pobres no visibles para el enfoque monetario según regiones como porcentaje de su población total en el año 2011 (Ver Gráfico N° 3). A este cambio en el cálculo de la pobreza lo llamaremos el “reajuste de la pobreza”.

Gráfico N° 3

Pobres No Visibles como Porcentaje de la Población Total de la región: Perú, 2011



Fuente: ENAHO 2011  
 Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Encontramos que, si bien muchas de las regiones consideradas pobres bajo el enfoque monetario también lo son bajo el enfoque multidimensional, salta a la vista que el nivel de pobreza aumenta. Las regiones de Ucayali, Madre de Dios, San Martín, Amazonas y Tumbes tienen a más del 20% de su población no visibilizada. Es decir, 20 de cada 100 pobladores en estas regiones sufren privaciones importantes en sus derechos básicos, y las estadísticas oficiales no los consideran como pobres. De las demás regiones, 9 tienen entre 15% y 20% de su población en esta condición, y otras 7 regiones entre el 10% y 15%. Sólo Lima e Ica tienen a menos del 10% de su población en esta situación, pero con niveles importantes de 8% y 4%, respectivamente. No visibilizar a más del

20% de la población de una región es realmente grave si se busca mantener la paz social y lograr un desarrollo equilibrado. De ahí la importancia que la inversión social, tanto del sector privado como del público, encuentre en el índice de la pobreza multidimensional una aproximación más acuciosa a la sensación de “des-bienestar” de la población más necesitada.

Para ser más precisos en los datos, se elaboró el Cuadro N° 2, que es más claro al mostrar el incremento en el nivel de pobreza para los casos más agudos de reajuste de la pobreza, tanto superior como inferior.

**Cuadro N° 2**

**Regiones con Mayor y Menor Reajuste de la pobreza: Perú, 2011**

<b>5 regiones con Mayor Reajuste</b>			
<b>Región</b>	<b>Pobreza multidimensional</b>	<b>Pobreza monetaria</b>	<b>Reajuste de la pobreza en puntos porcentuales (pp)</b>
Ucayali	42.37%	13.53%	+28.83
Madre de Dios	31.00%	4.15%	+26.85
San Martín	56.93%	31.03%	+25.90
Amazonas	67.87%	44.56%	+23.31
Áncash	48.95%	27.21%	+21.74
Tumbes	34.43%	13.95%	+20.48
<b>5 regiones con Menor Reajuste</b>			
<b>Región</b>	<b>Pobreza multidimensional</b>	<b>Pobreza monetaria</b>	<b>Reajuste de la pobreza en puntos porcentuales (pp)</b>
Apurímac	68.86%	56.97%	+11.88
Ayacucho	63.91%	52.73%	+11.18
Ica	18.93%	10.91%	+8.02
Lima	19.34%	15.39%	+3.95
Callao	18.10%	19.78%	-1.67

**Fuente:** ENAHO 2011

**Elaboración:** Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Observamos que todas las regiones, excepto el Callao, ven elevados su nivel de pobreza cuando se pasa de la pobreza monetaria al enfoque de la pobreza multidimensional. Los cambios más preocupantes en puntos porcentuales (pp) los experimentan Ucayali (+28pp), Madre de Dios (+26.25pp), San Martín (+25.9pp), Amazonas (+23.31pp), Áncash (+21.74pp) y Tumbes (+20.48pp). Además, entre las regiones que experimentaron una menor reasignación de su nivel de pobreza por cambio de metodología, también encontramos aumentos en la incidencia de la

pobreza, que es de más de 10pp en el caso de Apurímac y Ayacucho, y de 8.02pp, 3.95pp y -1.67pp para Ica, Lima y Callao, respectivamente. El caso del Callao es particular, ya que experimenta un reajuste negativo.<sup>7</sup>

De esta manera, la pobreza multidimensional muestra niveles de pobreza más acordes con la naturaleza multidimensional de la misma, pues tiene en cuenta privaciones que la pobreza monetaria deja de lado. Desafortunadamente, encontramos que nuestro país tiene un mayor número de pobres que lo que indican las cifras oficiales, pues éstas se sustentan en la mirada unidimensional de lo monetario. Sin embargo, queda claro que los 3.6 millones de pobres no visibles deben ser considerados y tomados en cuenta como sujetos de derecho para el diseño y la ejecución de las políticas públicas y sociales, así como de los proyectos de responsabilidad social empresarial.

Otro ángulo que permite apreciar la relación entre la pobreza monetaria y la multidimensional se muestra en el Gráfico N° 4. Los rectángulos de color azul indican los cuadrantes del plano cartesiano donde coinciden las variaciones estimadas en cuanto a la dirección. En ese sentido, para Pasco, Ayacucho, Callao, Áncash y Tacna, tanto la pobreza monetaria como la multidimensional indican que la pobreza aumentó del 2010 al 2011. Sin embargo, si tomamos el caso de Tacna vemos que, según la pobreza monetaria, la pobreza aumentó en 2.42pp en esta región, pero para la pobreza multidimensional el incremento fue de 11.15pp. Es decir, un retroceso enorme en la región. Tomando otro ejemplo del cuadrante inferior, elegimos a Cusco, región que, según los datos del INEI, ha visto disminuir su cifra de pobreza en -13pp, pero la pobreza multidimensional sólo indica que ésta se redujo en 6.13pp.

Por otro lado, hay estimaciones que no coinciden en la dirección, sino que se contradicen si usamos el método monetario o el multidimensional. Tal es el caso de Cajamarca, Madre de Dios, Arequipa, Moquegua, Tumbes, Apurímac y San Martín. Para la primera región mencionada, la pobreza monetaria estima un incremento de la pobreza en 0.65pp, mientras que la pobreza multidimensional arroja una caída de 1.69pp. Por otro lado, Tumbes vendría a ser una de las regiones que muestra los cambios más contradictorios. Según el INEI, su pobreza cayó en 5.8pp, pero lo contrario sucede con la pobreza multidimensional, que creció en 7.35pp.

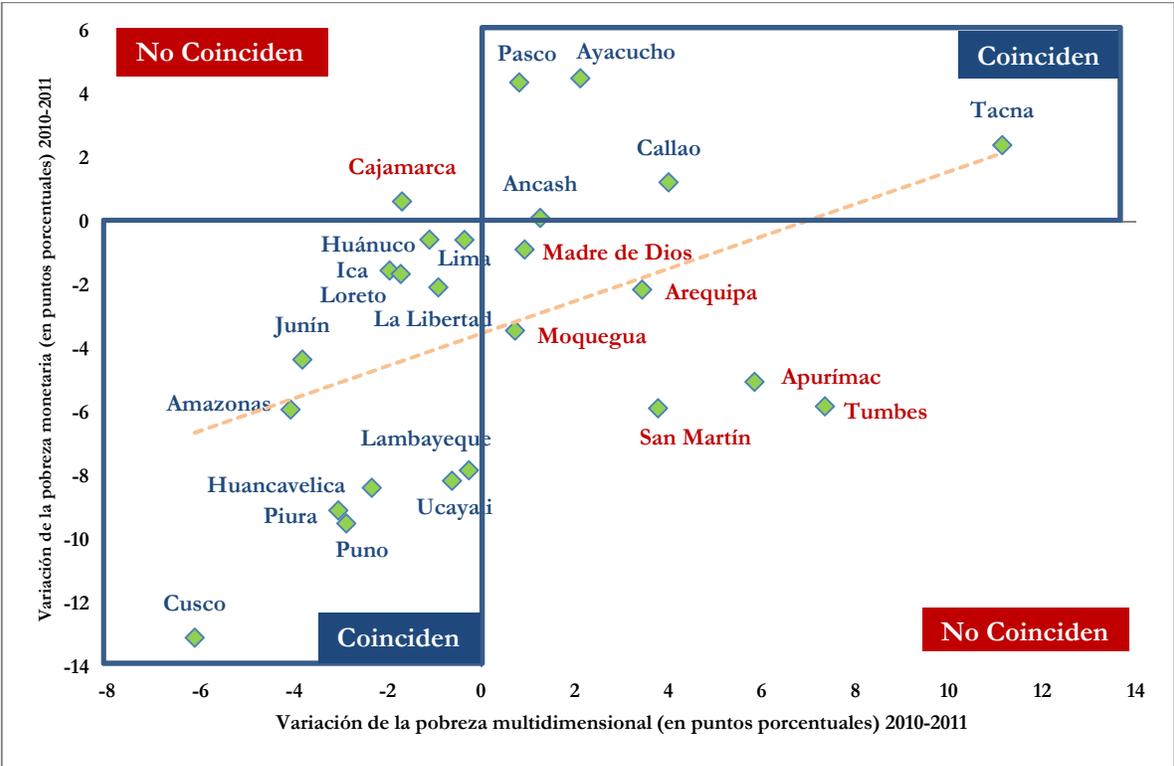
---

<sup>7</sup> El Callao tiene más pobreza monetaria que multidimensional, 18.10% y 19.78%, respectivamente. Por lo tanto, el reajuste que experimenta no es positivo sino negativo.

La línea respunteada indica el ajuste lineal que se hace a los datos de las variaciones de la pobreza entre los años 2010 y 2011 para ambos métodos. En promedio, la línea se puede interpretar así: cuando la pobreza monetaria estima que la variación en puntos porcentuales (pp) de una región fue de 0, en promedio, la pobreza multidimensional hallará que la región experimentó un aumento de la pobreza de 6.86pp. En el sentido contrario, cuando la pobreza multidimensional estime que una región no tuvo ninguna variación de la pobreza, la pobreza monetaria dirá que la pobreza disminuyó en 3.5pp.

Gráfico N° 4

Variación de la Pobreza Monetaria versus variación de la Pobreza Multidimensional según regiones: Perú, 2010-2011



Fuente: ENAHO 2011

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

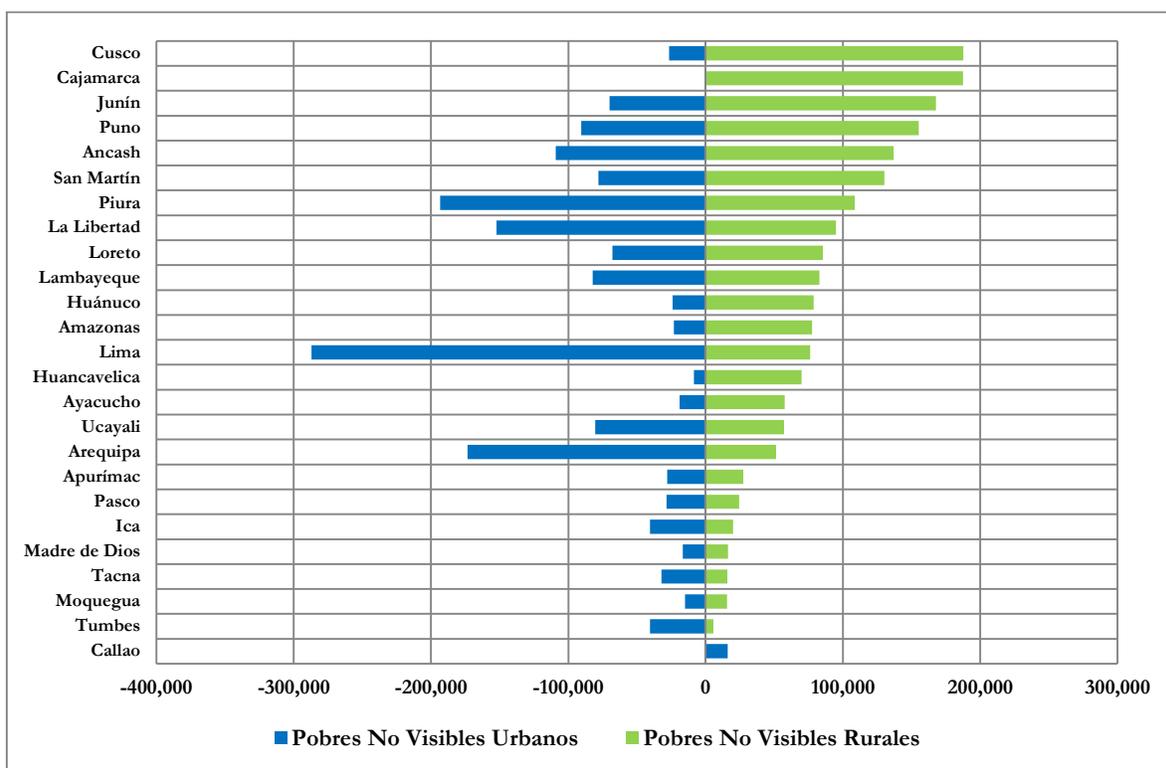
4.1. POBRES NO VISIBLES SEGÚN ÁMBITO: EL PERÚ RURAL OCULTO

El INEI estima que para el 2011, existían 4 millones de pobres en la zona urbana y 4,33 millones en la rural. Con el nuevo cálculo de la pobreza a través del Índice de Pobreza Multidimensional, estos datos se convierten en 5,67 millones de pobres urbanos y 6,23 millones de pobres en la zona rural. Se trata de cifras realmente importantes en ambos casos, específicamente en términos de

peruanos no visibles: 1,67 millones y 1,93 millones para el ámbito urbano y rural, respectivamente. Entonces, la pobreza rural, tanto monetaria como multidimensional, es mayor que la urbana y, peor aún, es la menos visible y, por ende, la más difícil de comprender y remediar.

El Gráfico N° 5 muestra que, dependiendo de la región, la concentración de los pobres no visibles puede darse a nivel rural o urbano. Aunque esto puede asociarse al nivel de población urbana y rural de cada localidad, éste no siempre es el caso. Cusco y Cajamarca son las regiones con más pobladores rurales no visibles (187,000 cada una), y detrás de ellas tenemos a Junín, con 167,000. Por el lado de las cifras urbanas, Lima tiene 287,000 pobres no visibles, seguida de Piura (193,000) y Arequipa (173,000).

**Gráfico N° 5**  
**Población Pobre No Visible según ámbito urbano y rural por regiones: Perú, 2011**



Fuente: ENAHO 2011

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

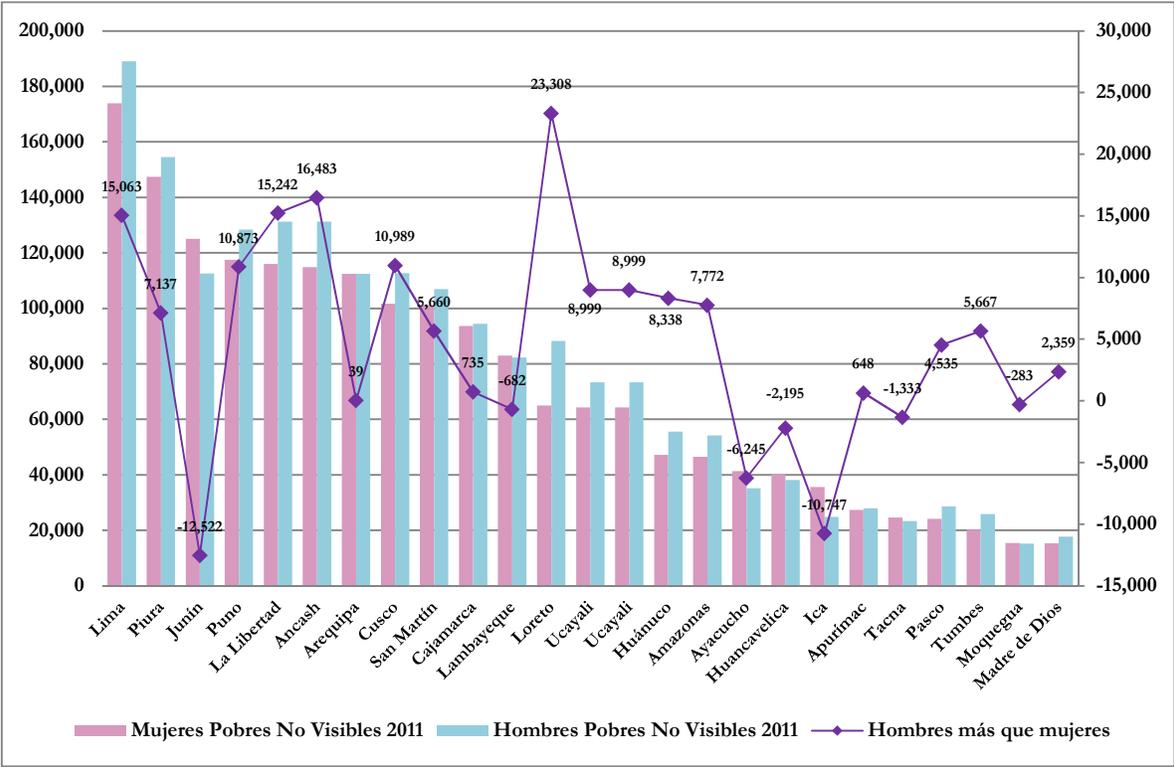
#### 4.2. MUJERES Y NIÑOS NO VISIBLES

En el 2011, la pobreza monetaria arrojaba que existían 4,2 millones de mujeres pobres y 4 millones de hombres pobres. Es decir, a nivel nacional la pobreza tiene un rostro femenino, pues hay 200,000 pobres más en las mujeres que en los hombres. El cálculo del IPM reafirma este rostro:

hay 6 millones de mujeres pobres y 5,93 millones de hombres pobres, una diferencia total de 85,072. Cuando calculamos el nivel de pobres no visibles según género (contrastando la medición monetaria con la multidimensional), encontramos que este número es 1,8 millones en el caso de las mujeres, y 1,9 millones para los hombres.

El Gráfico N° 6 muestra el número de peruanos no visibles por género y según regiones al 2011. La línea construida entre los puntos es el número de hombres menos mujeres no visibles que hay por cada región. Una cifra positiva indica que, para esa circunscripción, hay más hombres que mujeres no visibles (por ejemplo, Loreto).

**Gráfico N° 6**  
**Mujeres y Hombres Pobres No Visibles para la Pobreza Monetaria según regiones: Perú, 2011**



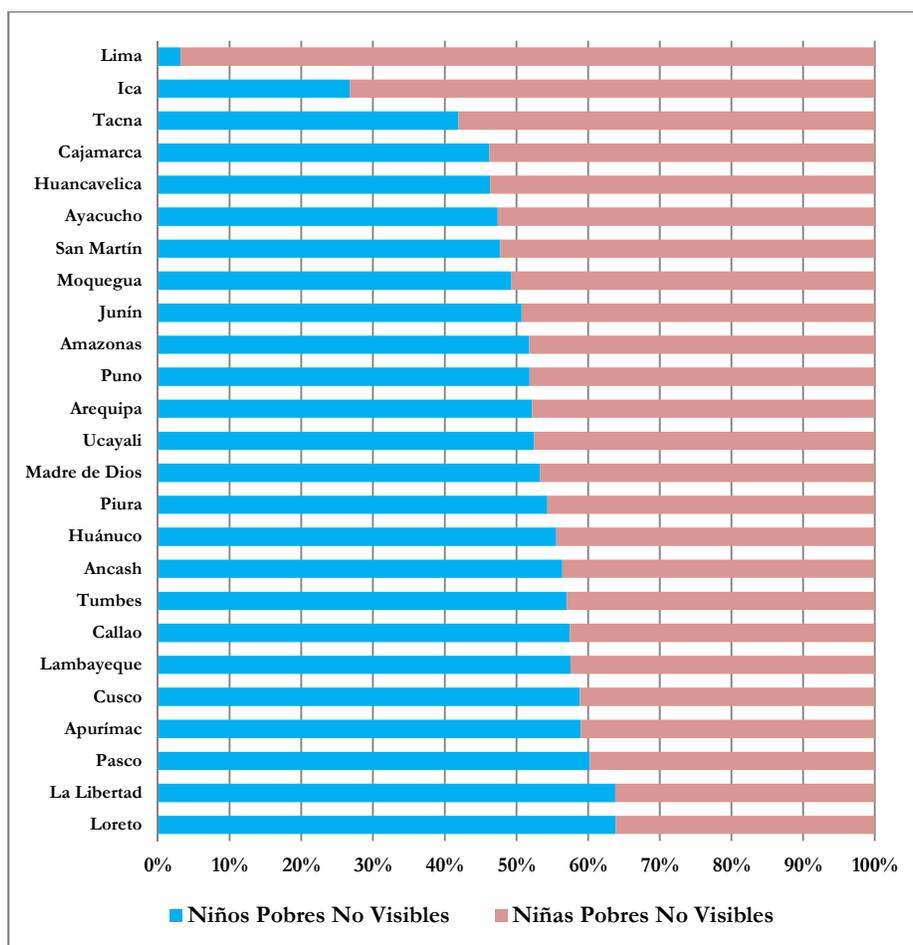
Fuente: ENAHO 2011  
 Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Si ahondásemos el análisis en la infancia y adolescencia, el Perú aún tiene, al 2012, mucho por respetar en cuanto a los derechos básicos de los niños, niñas y adolescentes. Dos gráficos contruidos a partir de la ENAHO 2011 nos permiten definir dos preocupaciones. Por un lado,

regiones que gozan de un alto crecimiento económico muestran las mayores disparidades de visibilización. Así, Lima, Ica y Tacna tienen al mayor porcentaje de niñas pobres no visibles para el Estado. El manto de encubrimiento que ello implica se traduce en que miles de niñas y mujeres adolescentes están viendo vulnerados sus derechos pues, es muy probable que no califiquen para la atención del gobierno sub-nacional o para la preocupación del empresariado que practica la responsabilidad social.

**Gráfico N° 7**

**Proporción de Niños y Niñas Pobres No Visibles para la Pobreza Monetaria según regiones: Perú, 2011**



**Fuente:** ENAHO 2011

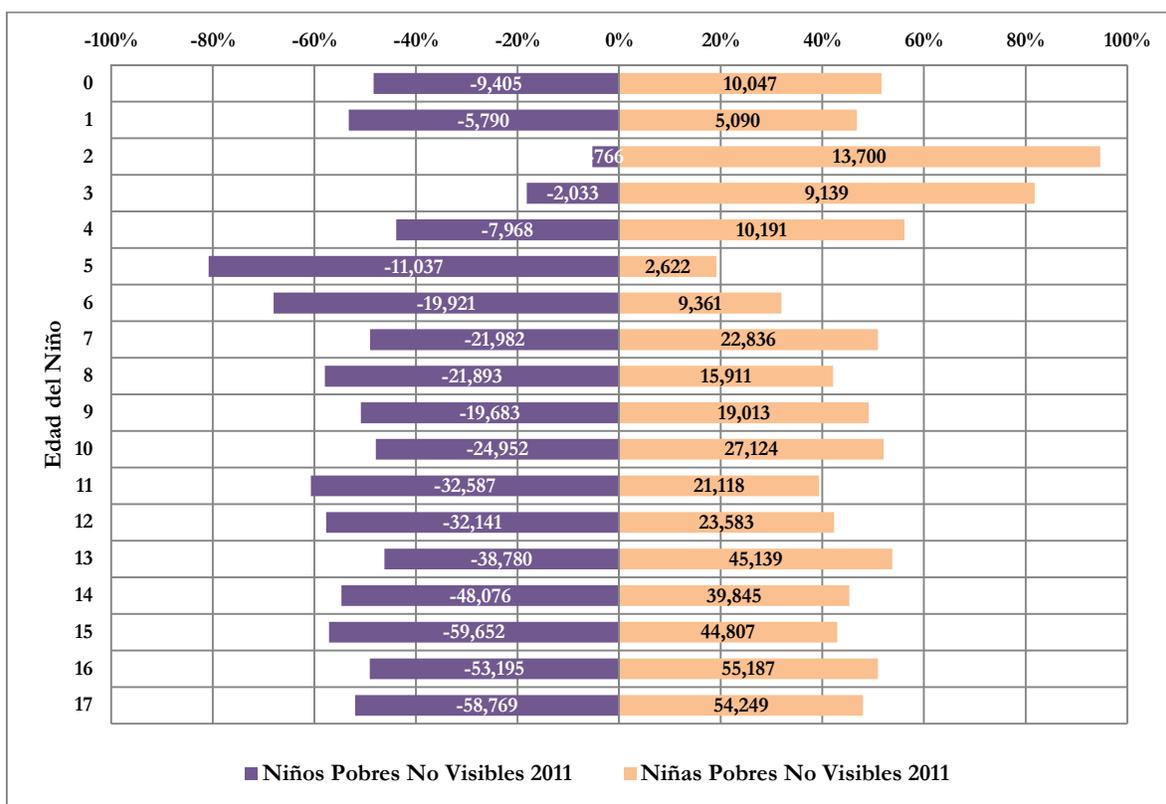
**Elaboración:** Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Por otro lado, al estudiar grupos de niños y adolescentes según edades, hay dos hechos sobre los que merece llamar la atención. Primero: las niñas que están en primera infancia no son consideradas como personas que precisan de la ayuda: su ocultamiento ahora expuesto por

contrastar la pobreza monetaria con la multidimensional remarca un preocupante volumen poblacional invisibilizado. Segundo: según la ENAHO 2011, 283,613 varones adolescentes estarían en riesgo de no estar siendo identificados por intervenciones del Estado (cifra similar a la de las mujeres). El análisis de las privaciones que sufren estos adolescentes urge ser abordado para impedir que las oportunidades de salir de la pobreza se les escapen de las manos.

Gráfico N° 8

Niños y Niñas Pobres No Visibles para la Pobreza Monetaria según Edad: Perú, 2011



Fuente: ENAHO 2011

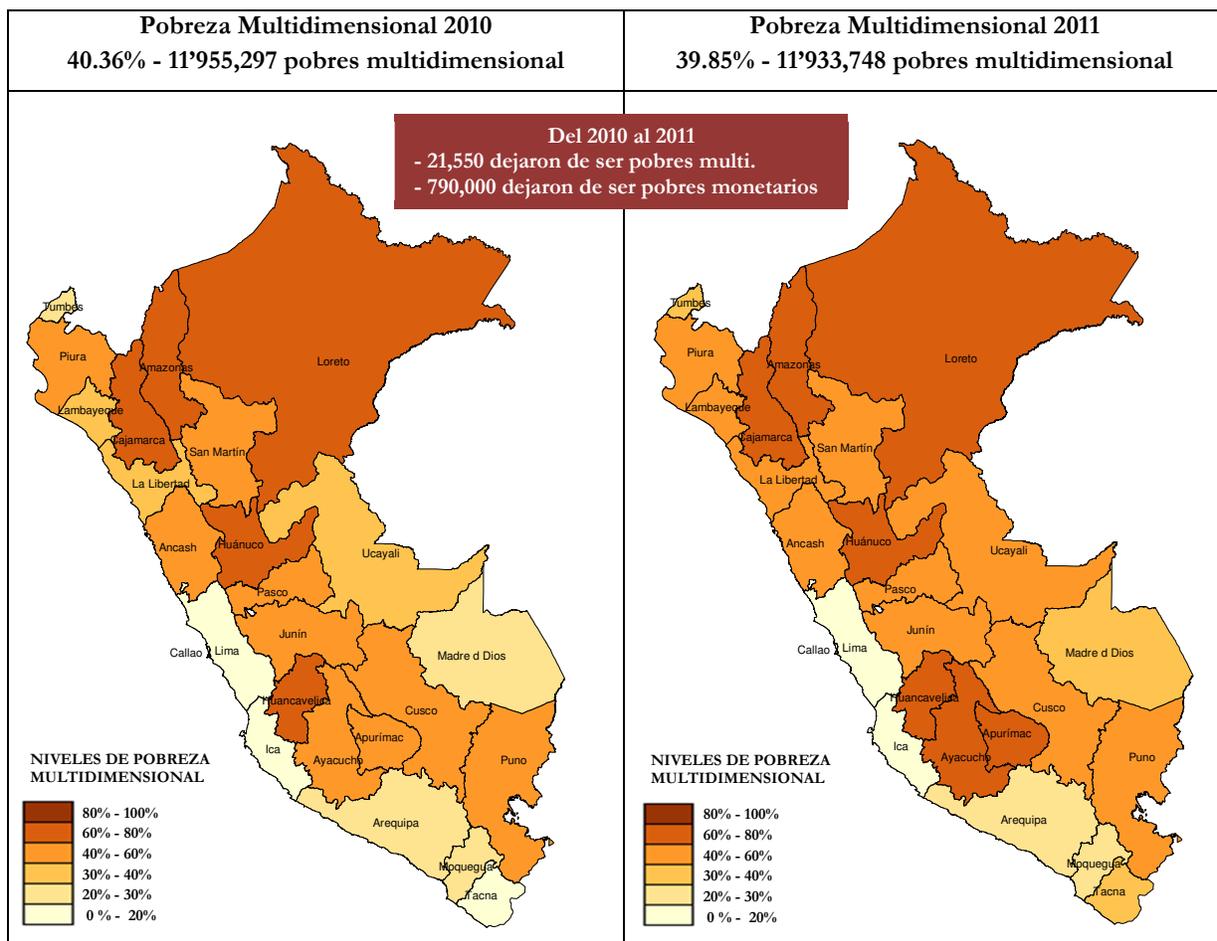
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

## **5. ¿CÓMO VARIÓ LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL DEL AÑO 2010 AL 2011?**

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) construido para el Perú en el presente estudio, captura básicamente 9 indicadores de las 3 dimensiones: salud, educación y condiciones de vida de la población. En este sentido, el indicador resultante refleja una fotografía del Perú en cada período del tiempo, lo que da una idea general de dónde se concentran las personas con las privaciones más apremiantes para que los gestores de política puedan invertir recursos y obtener rentabilidad social muy positiva. Si revisamos los cambios que se dan en este IPM entre los años 2010 y 2011, veremos que la pobreza multidimensional cayó de 40.36% a 39.85%; es decir, mostró una reducción de 0.51 puntos porcentuales, lo que equivale a decir que 21,000 personas dejaron de ser pobres multidimensionales en ese período. Por lo tanto, la pobreza multidimensional ha caído muy poco en comparación a la pobreza monetaria. Recordemos que del 2010 al 2011, se calcula que 784,000 peruanos habrían salido de la pobreza monetaria. Además, a nivel de regiones el Gráfico N° 9 parece indicar que la pobreza multidimensional no varía mucho. Sin embargo, como se observa en el Gráfico N° 10, hay variaciones importantes a nivel de regiones (tanto avances como retrocesos). En el Gráfico N° 9 sólo se puede apreciar que las regiones de Ayacucho y Apurímac sufren un retroceso en sus niveles de pobreza multidimensional.

Gráfico N° 9

Mapa de la Pobreza Multidimensional según regiones: Perú, 2010-2011



Fuente: ENAHO 2010, 2011

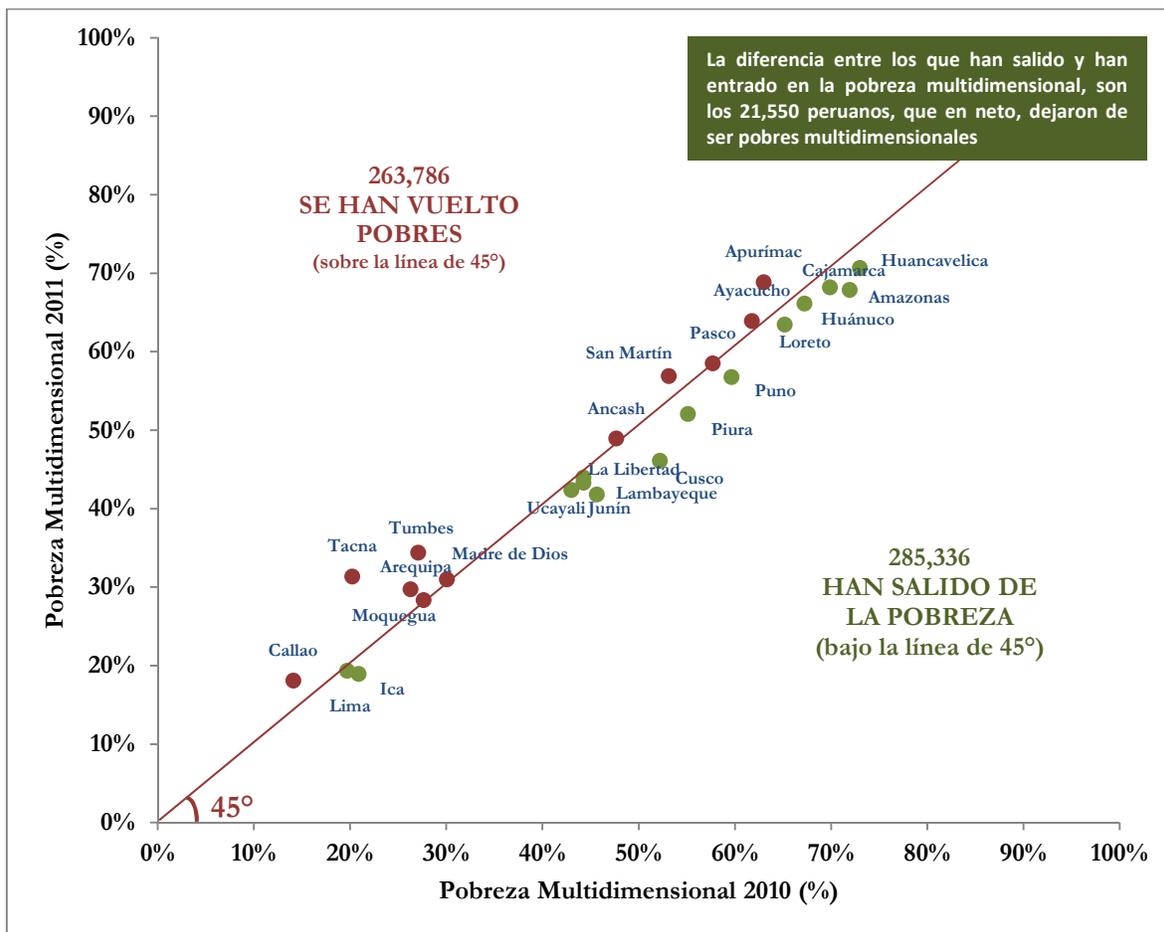
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Para ver el cambio efectivo que se dio en cada región y cuáles empeoraron o mejoraron su condición, elaboramos el Gráfico N° 10. En el eje de las “x” (ordenadas) se mide la pobreza multidimensional que tenían las regiones para el 2010, y en el eje “y” (abscisas) se mide la pobreza multidimensional para el 2011. Se traza una línea de 45°, y cualquier punto que caiga exactamente en la línea implica que la pobreza multidimensional de la región no varió de un año a otro. Las regiones que se ubican en el cuadrante superior izquierdo a la línea de 45° han pasado de una menor pobreza a una mayor; es decir, han empeorado su condición respecto del 2010. En esta situación están el Callao, Tacna, Tumbes, Arequipa, Madre de Dios, Áncash, San Martín, Pasco, Ayacucho y Apurímac. Por el contrario, aquellas regiones que se ubican debajo de la línea de 45° han mejorado su situación: Lima, Ica, Ucayali, Junín, La Libertad, Lambayeque, Cusco, Piura, Puno, Loreto, Huánuco, Amazonas, Cajamarca y Huancavelica.

¿Cuál es la magnitud de dichos cambios?

Gráfico N° 10

Variación de la Pobreza Multidimensional según regiones: Perú, 2011



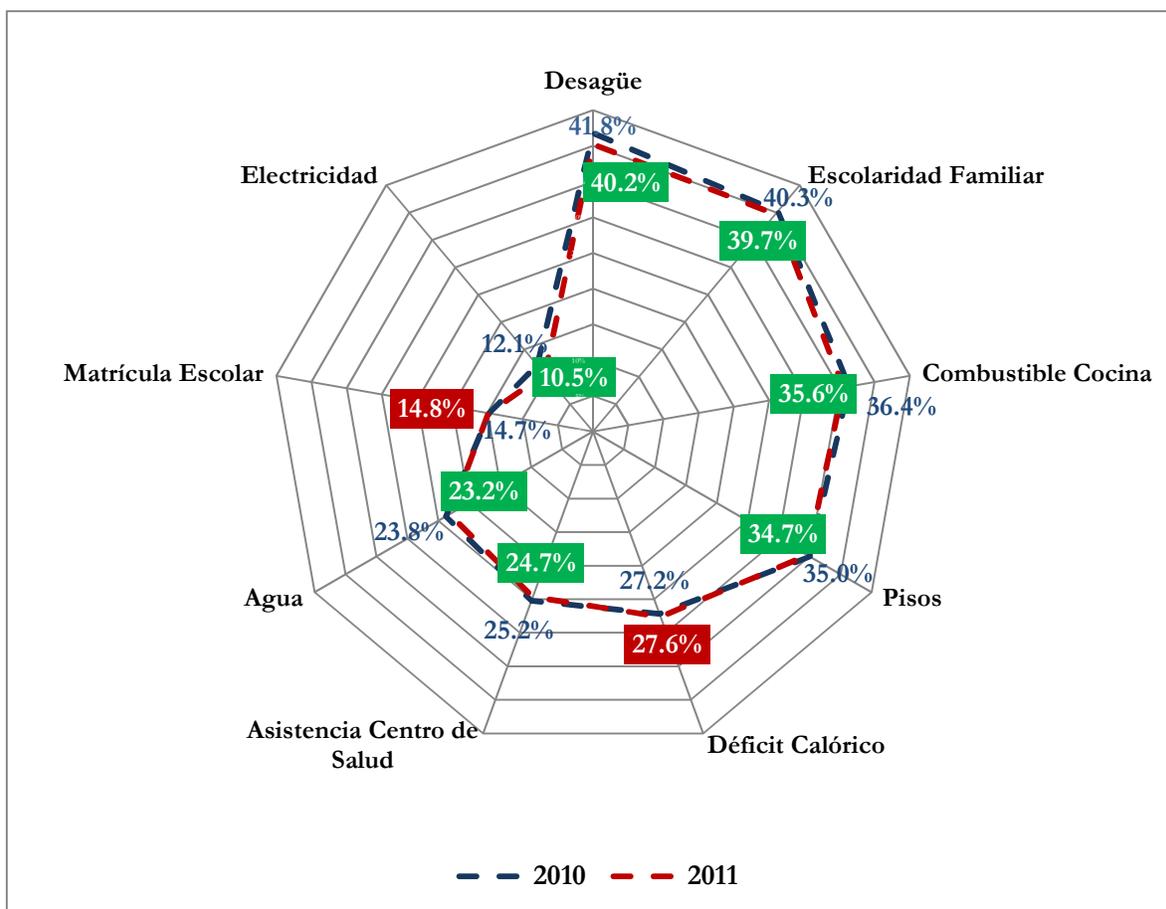
Fuente: ENAHO 2011

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

El Gráfico N° 11 muestra las telarañas que se pueden construir a partir de los 9 componentes del IPM en el período 2010-2011, y permite ver cuáles están mejorando y cuáles no. Del total, 7 componentes han mejorado y 2 han retrocedido. El número de personas privadas de acceso a desagüe con conexión a red pública ha descendido de 41.8% a 40.2% en un año. El número de personas con privación en el nivel de escolaridad familiar, medido como el nivel de educación alcanzado por el jefe del hogar menor o igual a primaria completa, también ha disminuido de 40.3% a 39.7%.

Los casos donde se ha retrocedido en los componentes del IPM en el 2011 son en la matrícula escolar y el déficit calórico. Para el primer componente, hemos retrocedido de 14.7% el 2010 a 14.8% el 2011. Y, para el déficit calórico se pasó de 27.2% a 27.6% (ver Gráfico N° 11).

**Gráfico N° 11**  
**Cambios en el Nivel de Privaciones del IPM según componentes: Perú, 2010-2011**



Fuente: ENAHO 2010, 2011  
 Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

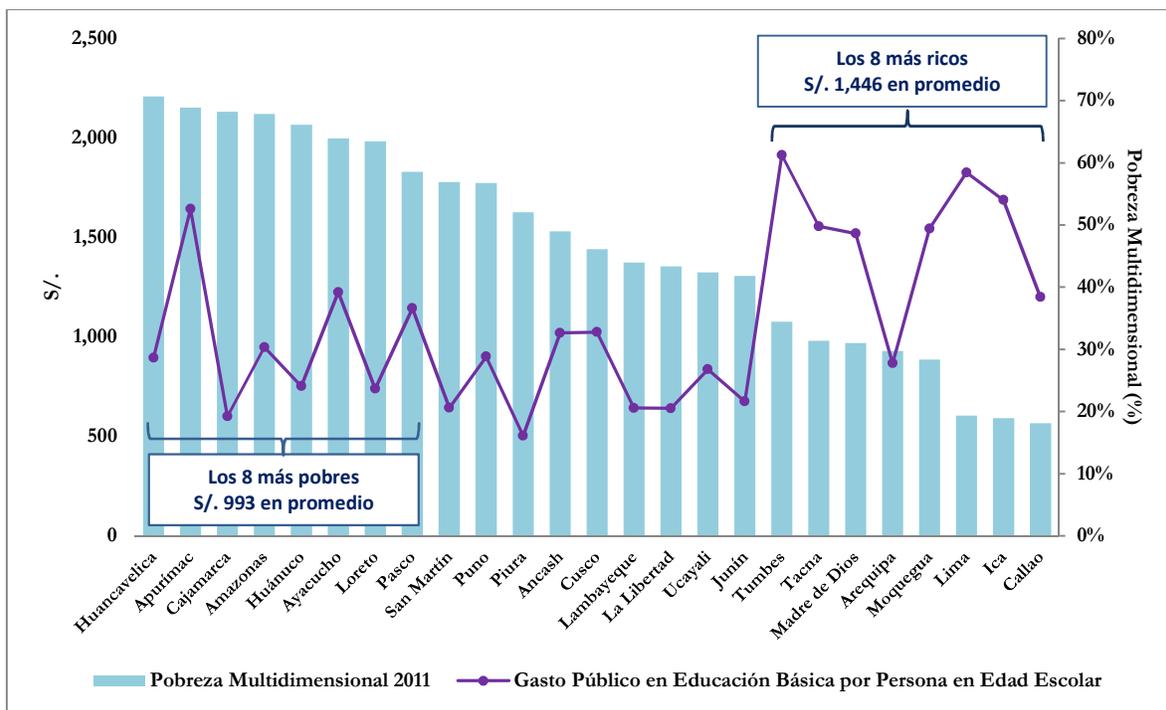
## 6. LA REGRESIVIDAD DEL GASTO EN EDUCACIÓN Y SALUD PÚBLICA

Dos aspectos fundamentales para fortalecer el desarrollo de un país son la inversión del Estado en salud y en educación. Se ha mostrado en repetidas ocasiones que esta inversión es de mediano plazo y que genera tanto un aumento en los ingresos futuros de las personas, como un ahorro en los costos para el Estado, al prevenir que éste incurra en mayores gastos futuros por tener una población más enferma y vulnerable. Para que este caso negativo no se imponga, una característica importante que debe tener el gasto público y social, especialmente en estas áreas, es que debe ser progresivo. Es decir, asignar un mayor nivel de gasto por persona o potencial, de manera que se garantice una atención especial a estas zonas.

El Gráfico N° 12 muestra el nivel de gasto en educación básica regular por persona en edad escolar en el Perú para todas las regiones al año 2011. Como se puede apreciar, las 8 regiones con menores niveles del Índice de Pobreza Multidimensional asignan, en promedio, un gasto en educación de S/. 1,446 *per cápita*, frente al magro S/. 993 de gasto *per cápita* de las 8 regiones más pobres según el IPM. Es decir, para las regiones menos pobres multidimensionalmente se destina un 45% más de gasto público por estudiante de educación básica por persona en edad escolar. Esta situación indica que, en lugar de ser progresivo, el gasto social en educación ha sido regresivo al año 2011. Urge, entonces, una evaluación minuciosa sobre qué es lo que está pasando y qué mecanismos usar para revertir esta situación. Si bien es cierto que el presupuesto público se asigna sobre la base del presupuesto histórico, poco a poco el factor de la pobreza debería jugar un rol importante en generar un punto de inflexión. Sin embargo, cabe insistir en que la pobreza monetaria por sí sola es insuficiente para identificar y reorientar el gasto social en general. Para ello es necesario también tener en cuenta las otras dimensiones de la pobreza, porque son precisamente éstas las que tendrán impactos en el mediano y largo plazo.

Gráfico N° 12

Gasto Público en Educación Básica por persona en edad escolar y Pobreza Multidimensional según regiones: Perú, 2011



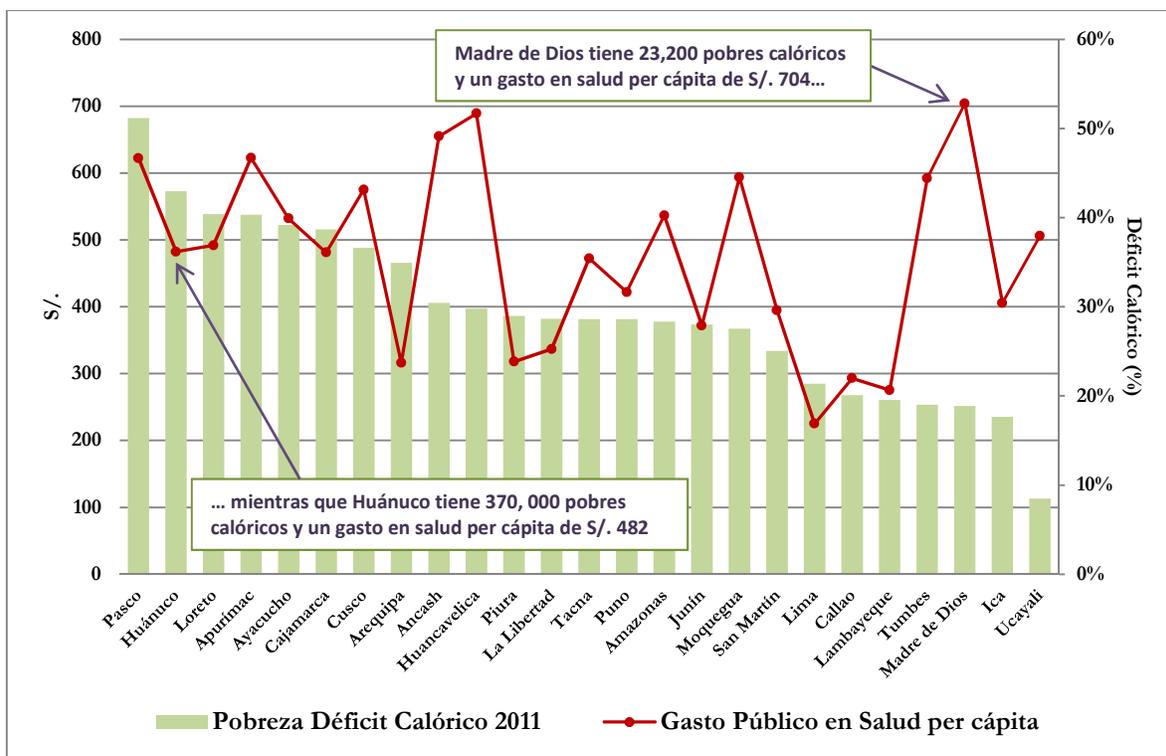
Fuente: SIAF, ENAHO 2011

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Para el caso del gasto en salud pública *per cápita* la diferencia es un poco menos notoria. Usando uno de los componentes del Índice de Pobreza Multidimensional, el déficit calórico (que denota la pobreza calórica que sufren los hogares y sus miembros), ordenamos las regiones por nivel de pobreza calórica. Se puede observar que, mientras Madre de Dios tiene sólo un 18% de pobres calóricos, asigna en su presupuesto para la función salud S/. 704 para cada habitante. Sin embargo, sí existen casos de preocupación, como el de Huánuco, donde el gobierno regional asigna S/. 482 por habitante y enfrenta una población con déficit calórico de mayores dimensiones que Madre de Dios.

Gráfico N° 13

Gasto Público en Salud per cápita y Pobreza Calórica según regiones: Perú, 2011



Fuente: SIAF, ENAHO 2011

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

En suma, el cambio de gobierno todavía no ha generado cambios fundamentales en la asignación presupuestal tal como la información del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y de la ENAHO lo evidencia. Como se sabe, los presupuestos que se ejecutaron en el 2011 se formularon en el año 2010 y, básicamente, el gobierno entrante hereda los procedimientos, montos y metas designados por el gobierno saliente. No obstante, un tema que se ha tornado estructural a lo largo de los cambios de gobierno en el Perú es la regresividad del gasto público y, en especial, el orientado a educación básica y salud. Urge que el nuevo enfoque de invertir por la inclusión comience con la reasignación presupuestal para que las regiones más pobres, desde la mirada multidimensional, reciban más recursos públicos.

## 7. EL ALIVIO DE LA POBREZA A TRAVÉS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

La reducción de la pobreza en el Perú sería posible si 3.5 millones de jefes de hogar pobres accedieran a un trabajo decente. Es decir, uno que implique 8 horas de trabajo diario y por el cual la persona reciba una remuneración acorde con su productividad, disfrute de vacaciones y acceda a un seguro de calidad y pensiones dignas. Mientras que el sistema tarde en brindar este trabajo decente a los peruanos más pobres, el gobierno tiene un arma de alivio: los programas sociales.

Durante sucesivos gobiernos se ha intentado reformar el tamaño, la distribución, los objetivos, las metas y la operatividad de los programas sociales. ¿Cuánto cambió con el nuevo gobierno, en julio del 2011? Las cifras de subcobertura, filtración y yuxtaposición nos darán una idea del nivel de eficacia de las intervenciones del Estado.

**Cuadro N° 3**

### Principales Programas Sociales evaluables en la ENAHO: Perú, 2011

PROGRAMA SOCIAL	BIEN O SERVICIO	POBLACIÓN OBJETIVO	INDICADOR UTILIZADO	RESPONSABLE
Vaso de Leche	Varios tipos de raciones que generalmente incluyen un vaso de leche (en polvo, descremada, entera, evaporada, etc.), hojuelas de quinua y cebada, kiwicha y arroz. La ración debería tener como mínimo 207 Kcal., entre carbohidratos, grasas y proteínas.	Población en situación de pobreza de acuerdo al INEI, en particular niños menores de 6 años, mujeres gestantes y madres lactantes. Luego de ello, niños de entre 7 y 13 años, ancianos y enfermos con TBC. <sup>8</sup>	Niños menores de 13 años en condición de pobreza según la ENAHO.	Municipalidades provinciales y distritales
Comedores Populares	Aproximadamente 150 gramos de cereales, 50 gramos de menestra, 20 gramos de pescado, 10 gramos de grasas. Esta ración está considerada para el almuerzo, de lunes a viernes (20 días por mes), durante todo el año.	Personas en condición de pobreza según el INEI.	Población en condición de pobreza según la ENAHO.	Municipalidades provinciales y distritales
Desayuno Escolar (Qali Warma)	Diferentes tipos de raciones de desayuno que incluyen componente líquido y sólido. Varía de forma geográfica. Generalmente incluye leche, papa pa (Qali Warma)n, galleta agua fortificada, mezcla fortificada y conserva de anchoveta.	Niños pobres de 3 a 6 años de edad (o que cursan el nivel inicial) y niños pobres de 6 a 12 años de edad (o que cursan el nivel primaria).	Niños pobres de 3 a 12 años de edad más niños que cursan inicial o primaria en escuelas públicas según la ENAHO.	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis)
Seguro Integral de Salud (SIS)	En el caso de niños, adolescentes, gestantes y adultos focalizados, el SIS paga por la totalidad de las atenciones de salud, excepto algunas exclusiones específicas, siendo el financiamiento hasta un monto de 5 UIT como atención regular.	Personas en condición de pobreza según el INEI que no tienen ningún seguro de salud o sólo tienen el SIS.	Sobre la base de la ENAHO, la población objetivo es la que no está afiliada a ningún seguro o que sólo tiene el SIS.	Ministerio de Salud (Minsa)

**Fuente:** Contraloría General de la República

**Elaboración:** Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

<sup>8</sup> Ley 24059, del 4 de enero de 1985.

#### Cuadro N° 4

##### Problemas de Eficacia de los Programas Sociales: Perú, 2011

Problema	Definición	Indicador
Subcobertura	Número de personas que forman parte de la población objetivo del programa social, pero que no son beneficiarias. Para hallar el nivel de subcobertura se divide el número de personas de la población objetivo que no son receptoras de la ayuda social, entre el total de personas de la población objetivo.	Nivel de subcobertura o Tasa de subcobertura
Infiltración o filtración	Número de personas que no forman parte de la población objetivo pero que sí es beneficiaria del mismo. Para hallar el nivel de filtración se divide la infiltración entre el número de beneficiarios.	Nivel de filtración o Tasa de filtración
Yuxtaposición	Número de personas que son beneficiarias de dos o más programas sociales a la vez que brindan un bien público parecido. En el presente estudio se comparará el Vaso de Leche con el Desayuno Escolar, así como el Seguro Integral de Salud con EsSalud.	Nivel de yuxtaposición (número de personas)

Fuente: Vásquez, Winkelried y Monge (2009)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

#### Cuadro N° 5

##### Problemas de los Programas Sociales: Perú, 2011

PROGRAMA SOCIAL	NIVEL DE INFILTRACIÓN	NIVEL DE SUBCOBERTURA
Vaso de Leche*	60.54%	72.93%
Comedor Popular	53.71%	97.82%
Desayuno Escolar (Qali Warma)	48.44%	77.22%
Seguro Integral de Salud	49.19%	33.50%

Nota (\*): Según el diario *La República*, “83% de las raciones repartidas el 2010 no cumplía los requerimientos nutritivos necesarios (207 Kcal)”

Fuente: ENAHO 2011, Informes de la Contraloría General de la República

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

La gestión de los programas sociales ha tenido grandes limitaciones para focalizar adecuadamente los recursos públicos. Para analizar algunos de los problemas a los que se enfrentaron los programas sociales en el 2011, utilizaremos la base de datos de la ENAHO que es elaborada por el INEI. Específicamente, la encuesta anualizada y con metodología actualizada. Si bien utilizar esta fuente de datos para realizar estimaciones puntuales no está libre de error y, en promedio, puede llegar a subestimar los indicadores, su uso aporta determinadas ventajas como que, al ser encuestas confiables de preparación periódica que se utilizan para el cálculo de la pobreza, el gasto y el ingreso de la población, garantizan que las tendencias generales a nivel nacional y de regiones sean

consistentes y mantengan la coherencia en el período con años anteriores<sup>9</sup>. Esto se muestra en el siguiente cuadro, con datos elaborados para los distintos años a partir de la ENAHO por programas sociales.

**Cuadro N° 6**

**Errores de Focalización de los Principales Programas Sociales: Perú, 2000-2011**

	2000	2002	2003	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>FILTRACIONES</b>										
Seguro Integral de Salud	39.4%	23.8%	27.1%	24.3%	28.2%	31.6%	39.7%	41.7%	44.8%	49.2%
Desayunos y almuerzos escolares	29.0%	19.9%	26.9%	26.1%	27.3%	35.5%	42.2%	49.0%	45.1%*	48.4%*
Vaso de Leche	19.1%	39.4%	39.6%	37.6%	37.1%	43.6%	47.6%	51.0%	59.5%	60.5%
Comedores Populares	34.8%	31.0%	35.2%	36.8%	41.5%	46.2%	48.6%	48.1%	54.7%	53.7%
<b>SUBCOBERTURA</b>										
Seguro Integral de Salud	-	70.3%	69.7%	75.2%	71.7%	66.0%	45.8%	34.1%	34.5%	33.5%
Desayunos y almuerzos escolares	33.5%	68.3%	64.5%	63.8%	72.4%	55.2%	61.5%	51.2%	74.4%*	77.2%*
Vaso de Leche	75.7%	72.7%	70.0%	69.2%	73.3%	73.3%	75.0%	76.3%	71.0%	72.9%
Comedores Populares	93.6%	96.3%	96.4%	96.9%	97.6%	97.7%	97.1%	97.5%	97.3%	97.8%

**Fuente:** ENAHO- INEI

**Elaboración:** Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

\*Sólo toma en cuenta el Programa de Desayunos Escolares

Un análisis de los principales programas sociales más emblemáticos del gobierno permitirá desarrollar una imagen de la eficacia de la operatividad vigente al 2011.

## 7.1. VASO DE LECHE

El Programa del Vaso de Leche existe desde el 4 de enero de 1985, y su objetivo es atender a la población vulnerable del país, cubriendo parte de sus requerimientos calóricos sin costo alguno para los beneficiarios<sup>10</sup>. La población objetivo son niños pobres de 6 a 13 años de edad, y otros grupos vulnerables, tales como madres adolescentes, ancianos, entre otros.

Las expectativas del beneficio que podría generar este programa eran auspiciosas, pero esta iniciativa trajo consigo una serie de problemas que, pese a haber transcurrido 26 años al 2011, no han podido ser paliados adecuadamente. De hecho, algunos no sólo se mantienen sino que incluso han empeorado. El presente estudio se centra en el análisis de los indicadores de eficacia.

<sup>9</sup> Vásquez, Winkelried y Monge (2008) p.46

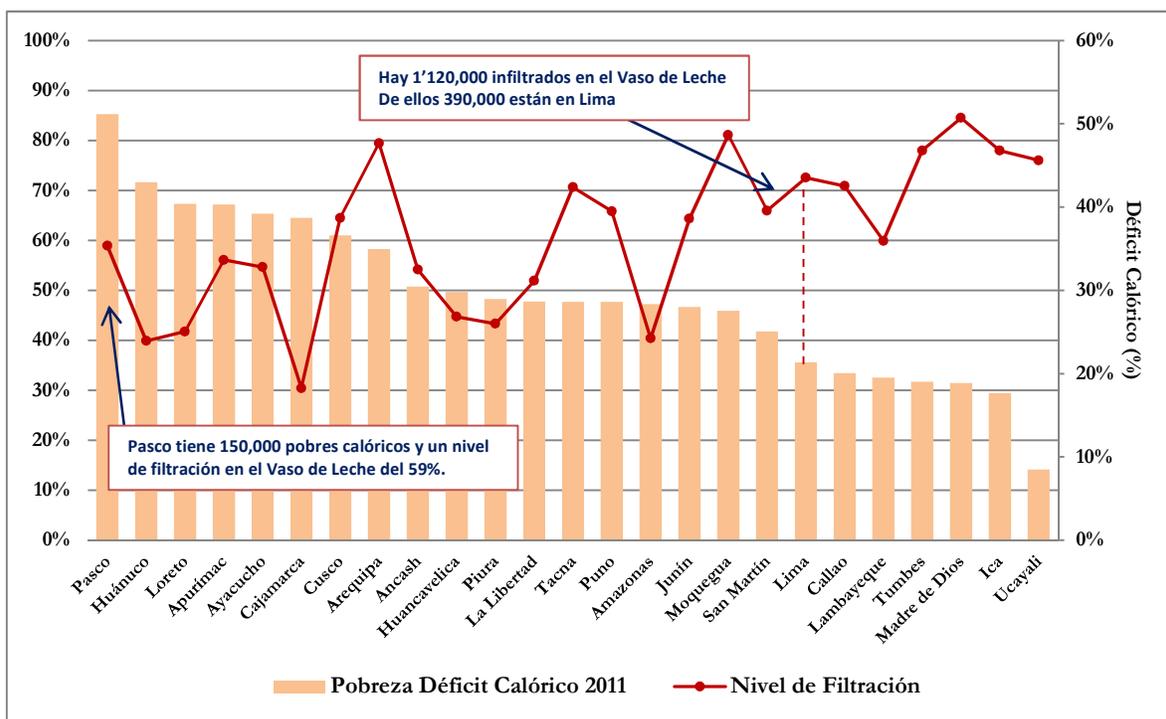
<sup>10</sup> <https://apps.contraloria.gob.pe/pvl/files/Ley%2024059%20-%20Creaci%C3%B3n%20del%20PVL.pdf>

Para el año 2011, el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) asignado al Programa del Vaso de Leche fue de S/. 409'395,609, según el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). La financiación del Vaso de Leche proviene fundamentalmente de parte de recursos públicos ordinarios, pero también pueden existir donaciones, intereses y convenios con la cooperación técnica internacional. El MEF es el encargado de transferir y asignar el presupuesto a las diferentes municipalidades del país, bajo criterios del índice de distribución elaborado cada año y sobre la base de los indicadores de pobreza elaborados por el INEI. Es aquí donde resalta la importancia de usar un criterio adecuado de selección sobre quién es el público objetivo y, por ende, adónde se deben redirigir los recursos públicos. Sobre la base del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), seleccionamos uno de sus componentes: el déficit calórico. Ésta es una variable *proxy* (aproximada) que nos indica en promedio si una persona viene cubriendo sus requerimientos calóricos diarios de manera adecuada. Usamos este indicador porque se considera que es, junto al de la desnutrición, uno de los más pertinentes para evaluar la salud nutricional de una población.

Según el Gráfico N° 14, en cifras generales, alrededor de 1,120 millones de beneficiarios del Vaso de Leche disfrutaban del programa sin ser realmente parte de la población objetivo. Esta cifra de más de un millón de personas representa el 60% de los beneficiarios estimados mediante el uso de la base de datos de la ENAHO 2011. En Lima, hay alrededor de 390,000 infiltrados, siendo su pobreza en déficit calórico del 21%, cifra que oculta a casi 2'000,000 de pobres calóricos. En Pasco existen 14,000 infiltrados que equivalen al 60% de sus beneficiarios del Vaso de Leche y, a la vez, existen más de 150,000 pobres calóricos en su territorio. Las cifras relativas también son de preocupación. Las tasas de filtración son mayores para las zonas con menos déficit calórico en el Perú al año 2011: 70% en promedio para las 8 regiones con menor déficit calórico. En las zonas con población relativa más pobre, en términos de déficit calórico, los niveles están alrededor del 50% para las 8 regiones con mayor déficit.

Gráfico N° 14

Nivel de Filtración en el Programa del Vaso de Leche y Pobreza Calórica según regiones: Perú, 2011



Fuente: ENAHO 2011

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Ahora analicemos la subcobertura del Vaso de Leche según el nivel de pobreza calórica de cada región. A nivel nacional, el nivel subcobertura es del 73%; es decir, 73 de cada 100 peruanos que deberían recibir los beneficios del Vaso de Leche, aún no los reciben. Esto implica que 2 millones de peruanos no acceden al Vaso de Leche aun cuando están en su derecho de hacerlo. Estas cifras no son nuevas ya que, desde el 2000 se sabe que el nivel de subcobertura está en torno al 70%. Lo preocupante es que poco se ha avanzado hasta el 2011 para hacer retroceder estos indicadores.

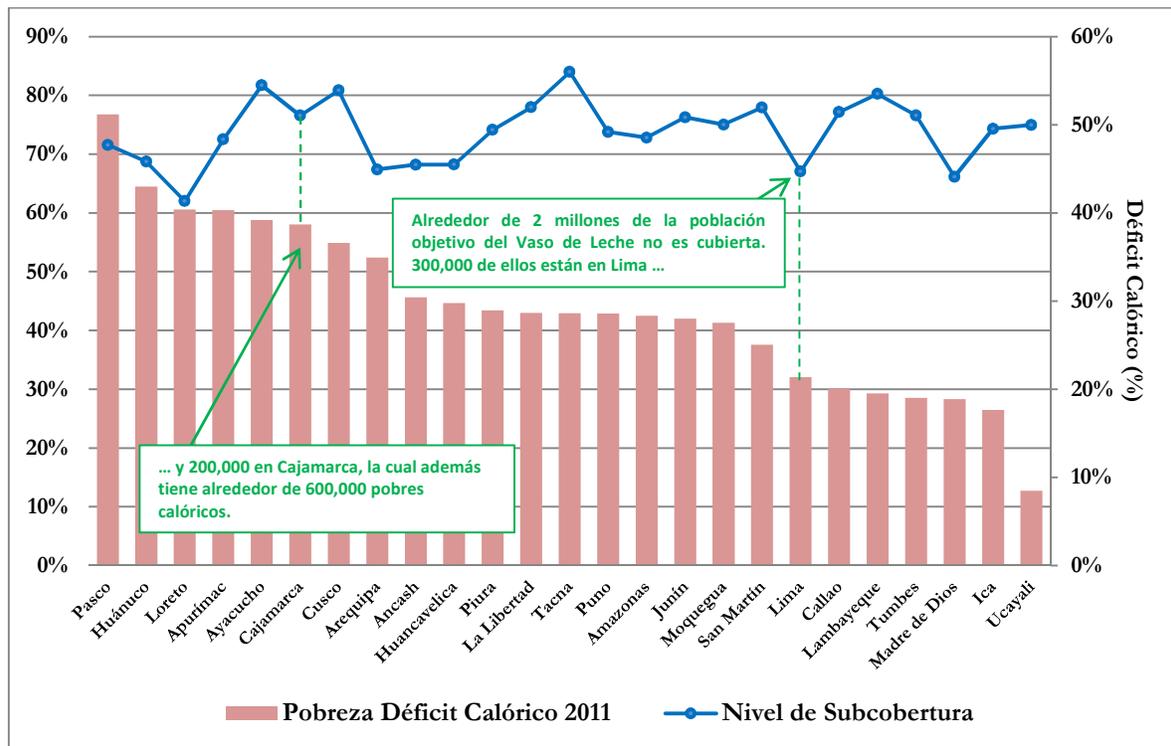
Según el Gráfico N° 15, las cifras nos indican que todas las regiones sin excepción tienen más del 60% de subcobertura. Lima, por ser la región poblacionalmente más grande del país, concentra también la mayor cantidad de personas sin acceso a los beneficios de los programas sociales que han sido diseñados para atenderlos: alrededor de 300,000 personas aún no acceden a los beneficios del Vaso de Leche en la capital peruana. Es interesante contrastar que los infiltrados son del orden de 390,000, mientras que los subcoberturados son poco menos de 300,000. Es decir, sí hay recursos para atender a la población subcoberturada, e incluso para extender el beneficio a la población objetivo menos prioritaria de acuerdo a la ley. Sabemos que, políticamente hablando,

depurar a los infiltrados para poder cubrir a los que aún no son parte del programa no es una tarea sencilla.

Cabe observar que, al 2011, Pasco, Huánuco, Loreto y Apurímac tienen los mayores niveles de población relativa que sufre de déficit calórico. En Cajamarca existen 200,000 pobladores subcoberturados por el Vaso de Leche y más de 600,000 pobladores que padecen déficit calórico.

Gráfico N° 15

Nivel de Subcobertura del Programa del Vaso de Leche y Pobreza Calórica según regiones: Perú, 2011



Fuente: ENAHO 2011

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

## 7.2. DESAYUNO ESCOLAR EN EL 2011

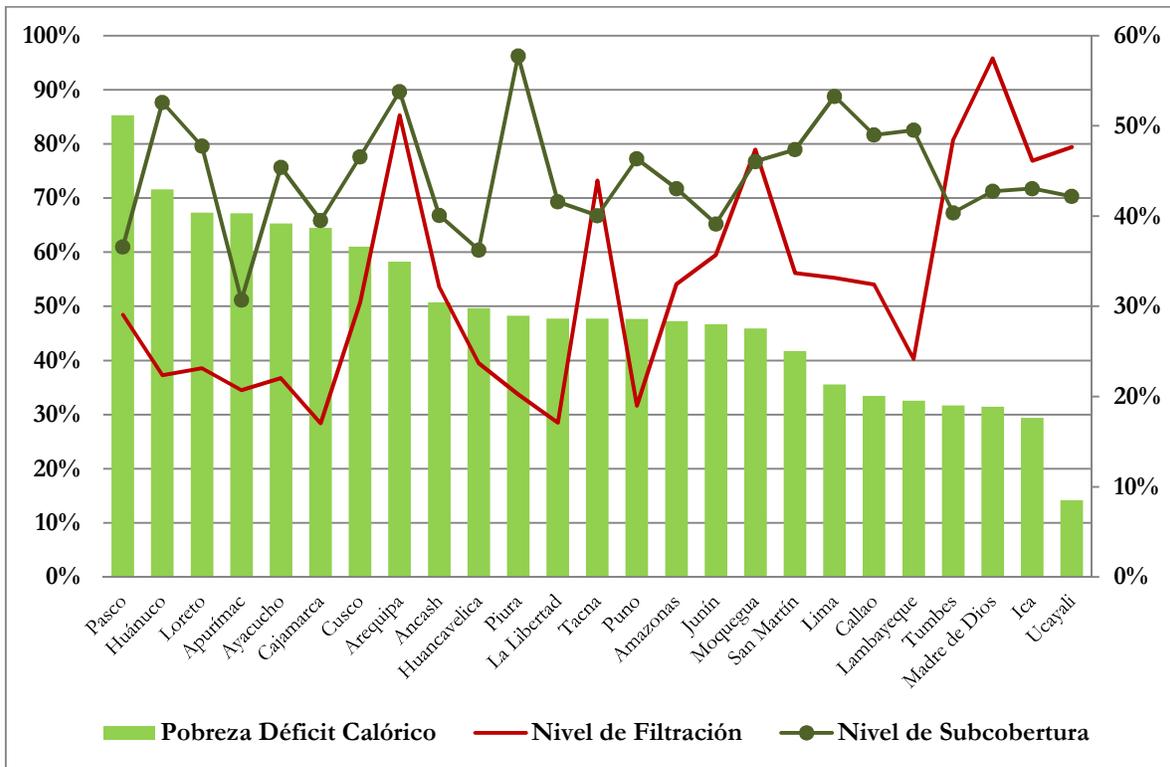
Desde la década de 1990, el Desayuno Escolar formó parte de las intervenciones del desactivado Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA), con la finalidad de crear un incentivo a la asistencia escolar y contribuir a aminorar la malnutrición infantil. Lamentablemente, el nivel de eficacia ha sido muy preocupante pues la infiltración y la subcobertura a nivel nacional han llegado al 48.4% y 77.2%, respectivamente.

Sin embargo, a nivel regional se aprecia que hay diferencias un tanto significativas. Por ejemplo, en el Gráfico N° 16 podemos ver que Madre de Dios, Arequipa, Tacna y Moquegua tienen las tasas de infiltración más altas, aunque no se corresponda necesariamente con la variable de déficit calórico.

La misma situación ocurre con el nivel de subcobertura, que se encuentra por encima del 50% en todas las regiones —es decir, más de la mitad de la población objetivo de cada circunscripción es desatendida por los programas sociales—. Enfocados de forma adecuada, los programas deberían incidir principalmente en las zonas con mayores niveles de déficit calórico y desnutrición, ya que son este tipo de áreas geográficas las que albergan a la población más vulnerable.

Gráfico N° 16

Nivel de Filtración y Subcobertura del Desayuno Escolar y Déficit Calórico según regiones: Perú, 2011



Fuente: ENAHO 2011

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

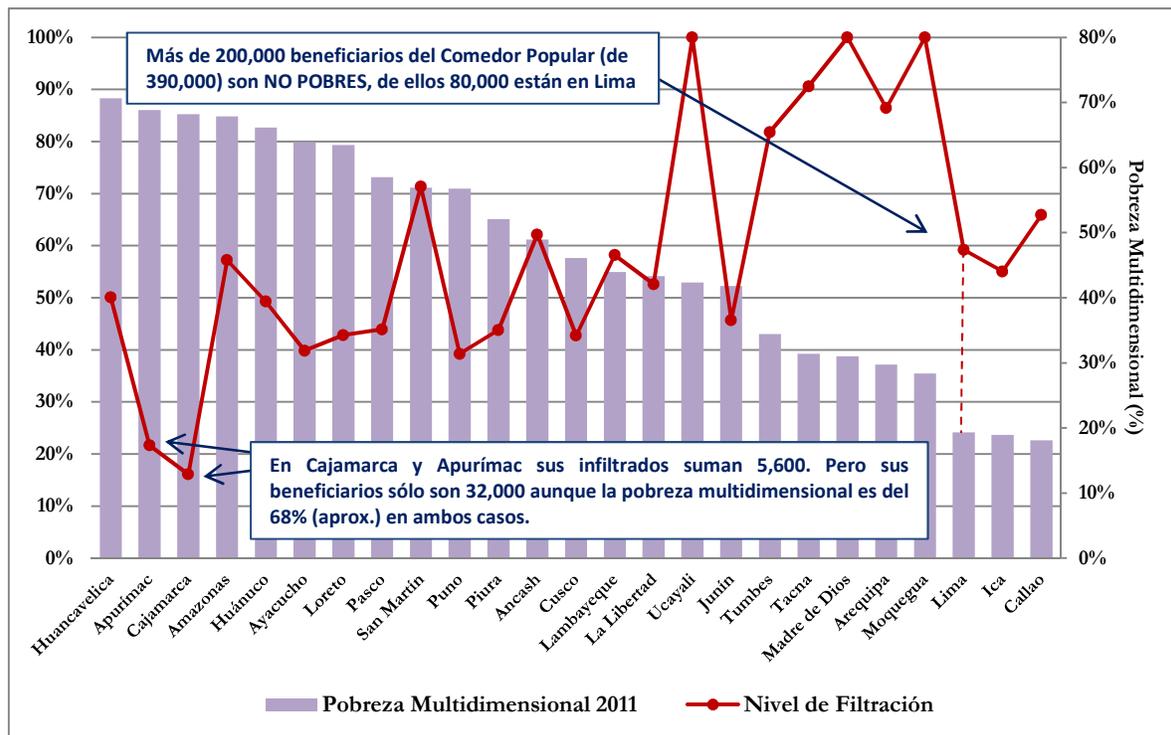
### 7.3. COMEDOR POPULAR EN EL 2011

Los Comedores Populares emergieron por iniciativa de las mujeres pobres en respuesta a la crisis económica de fines de los años setenta. Los diferentes gobiernos y donantes han destinado recursos monetarios y alimentarios para fortalecer la ayuda social de las organizaciones de las mujeres. Y si bien no más del 20% de los costos es cubierto por el Estado, la eficacia del uso de estos recursos no necesariamente es óptima.

En el Gráfico N° 17 puede observarse que los niveles de filtración estimados en muchas regiones son críticamente elevados. Estas tasas son las más altas en comparación con otros programas sociales y, por ello, constituye el programa que más urgentemente debe ser revisado. Siendo en total unos 390,000 los beneficiarios del comedor popular a nivel nacional, es preocupante que más de la mitad no sean parte de la población objetivo.

Gráfico N° 17

Nivel de Filtración de los Comedores Populares y Pobreza Multidimensional: Perú, 2011



Fuente: ENAHO 2011

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

La subcobertura del Comedor Popular es mayor del 97%. Esto debido a que la población objetivo es toda la población pobre del país desde el punto de vista monetario, y al haber planteado el Estado ese objetivo ambicioso pero necesario, la cifra es alta. Sin embargo, lo que llama la atención es que dicha cifra se mantiene a pesar del paso del tiempo, como se aprecia en el cuadro 6. Incluso en el 2000 la cifra fue la más baja hasta ahora, de 93.6%, y teniendo en cuenta que el número de pobres ha caído desde entonces, cabe preguntarse qué se está haciendo mal para que el nivel de personas no cubiertas por el programa haya aumentado a casi el 98%.

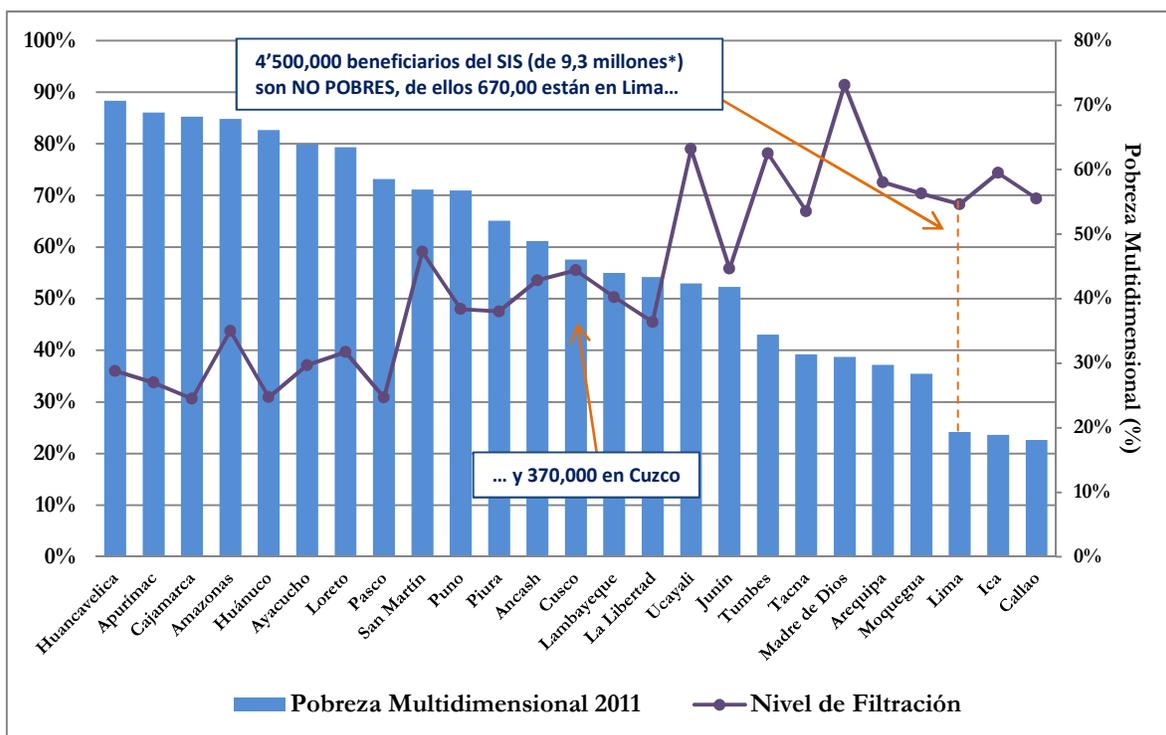
#### **7.4. SEGURO INTEGRAL DE SALUD EN EL 2011**

El SIS fue creado como fusión del seguro escolar y el seguro materno infantil, constituidos en los años 90s con el objetivo de atender problemas de salud de capa simple para las personas en extrema pobreza. El SIS también adolece de los mismos problemas que los demás programas sociales, pero destaca que tiene niveles más bajos de subcobertura (33.5%) e infiltración (49.1%). Aunque la infiltración aumentó significativamente en los últimos años, pero cabe resaltar que la subcobertura disminuyó también de forma importante. Esto se debe al impulso que ha tenido el SIS por parte de los sucesivos gobiernos y las estrategias que se han implementado para ello. De acuerdo a la ENAHO, en el 2011 los beneficiarios sumaron un 9,3 millones.

Los datos de filtración desagregados por regiones para el SIS se pueden ver en el siguiente gráfico. Los infiltrados son en su mayoría personas no pobres, y en su minoría personas pobres que ya tienen seguro: en total suman 4,5 millones. Este total es el número de infiltrados, de los cuales 670,000 están en Lima (el 15% del total de infiltrados), 370,000 en Cusco y 297,000 en Puno. A mayores niveles de pobreza multidimensional, menores tasas de infiltración, pero estas tasas bajas ocultan cifras como las descritas anteriormente. En términos de costos económicos, las cifras serán más preocupantes.

Gráfico N° 18

Nivel de Filtración en el SIS y Pobreza Multidimensional: Perú, 2011



Fuente: ENAHO 2011

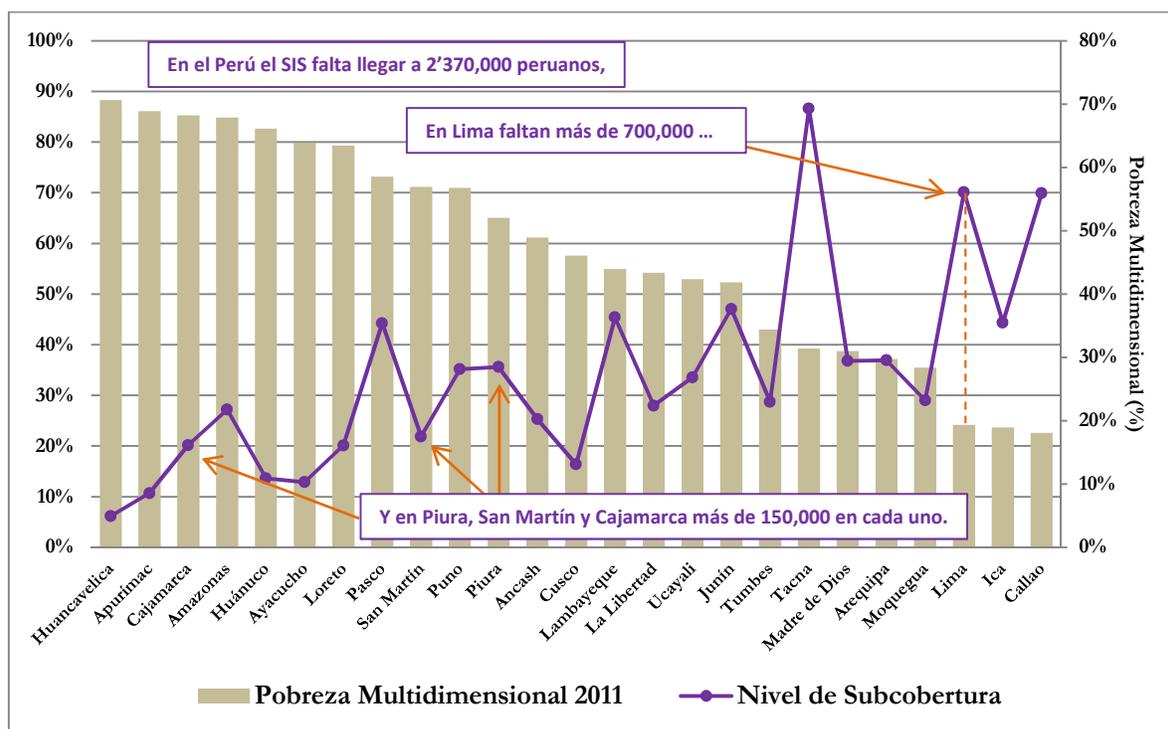
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

En promedio, el nivel de subcobertura que experimentaba el SIS al 2011 era más bajo que el observado en otros programas sociales: 33.5%. Sin embargo, en número absoluto es una cifra considerable ya que representa a 2,73 millones de peruanos que aún no acceden al SIS, aunque son parte de la población objetivo. Esto también se constata a nivel de regiones, donde los más pobres desde el punto de vista multidimensional estarían con tasas más bajas de subcobertura; sin embargo, significarían cientos de miles de personas en números absolutos. Específicamente, Piura, San Martín y Cajamarca muestran un nivel de subcobertura de 36%, 22% y 20%, respectivamente, pero cada uno de ellos tiene alrededor de 150,000 pobladores pobres sin afiliación a algún tipo de seguro y, por lo tanto, están en alto riesgo de caer en una mayor desgracia al no contar con los medios ni la seguridad para curarse o atenderse adecuadamente en caso de un siniestro o enfermedad.

Finalmente, las regiones menos pobres tienen tasas mayores de subcobertura. Los casos emblemáticos lo representan 3 regiones: Lima, con 700,000 personas no cubiertas; Tacna, con 45,000, y el Callao, con 80,000 (Ver Gráfico N° 19).

Gráfico N° 19

Nivel de Subcobertura del SIS y Pobreza Multidimensional: Perú, 2011



Fuente: ENAHO 2011

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

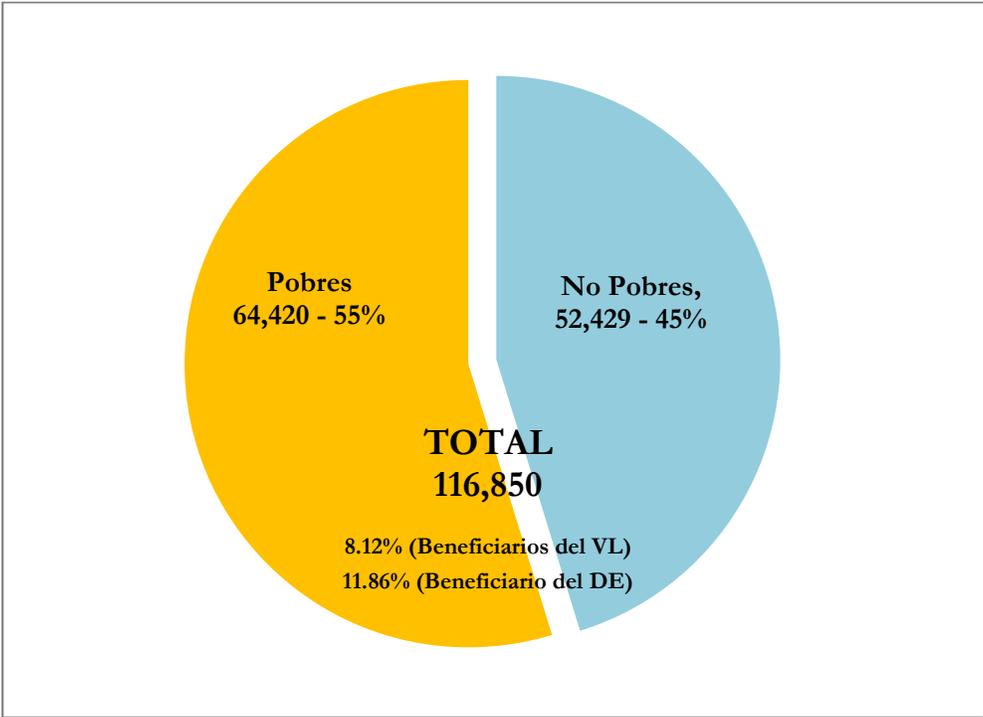
## 7.5. YUXTAPOSICIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN EL 2011

El problema de la yuxtaposición de los programas sociales en el Perú para el 2011 será considerado para dos casos puntuales. En primer lugar, el Programa Municipal del Vaso de Leche con el Desayuno Escolar (ahora Qali Warma). En segundo lugar, el SIS con EsSalud. Como se vio anteriormente, la yuxtaposición consiste en el número de beneficiarios que reciben los beneficios de 2 o más programas sociales a la vez y que tienen el mismo objetivo. De hecho, este problema surge por definición. Es decir, al asignar la población objetivo de cada programa social, no se tiene en cuenta el ámbito de influencia de los demás programas, lo que crea duplicidad y yuxtaposición. Es por ello que los programas deberían redefinir el bien público a proveer o su población objetivo, para evitar este tipo de problemas y otros inherentes a la gestión de los programas sociales que den lugar a esta yuxtaposición.

Para el caso del Desayuno Escolar y el Vaso de Leche, tenemos que existen aproximadamente 116,000 peruanos que reciben ambos programas. Lo agravante es que casi la mitad (50,000) de estas personas no son pobres multidimensionales. La cifra total representa aproximadamente el 8% de los beneficiarios del Vaso de Leche y el 12% de los beneficiarios del Desayuno Escolar.

Gráfico N° 20

**Yuxtaposición del Programa del Vaso de Leche y Desayuno Escolar según Pobreza Multidimensional: Perú, 2011**

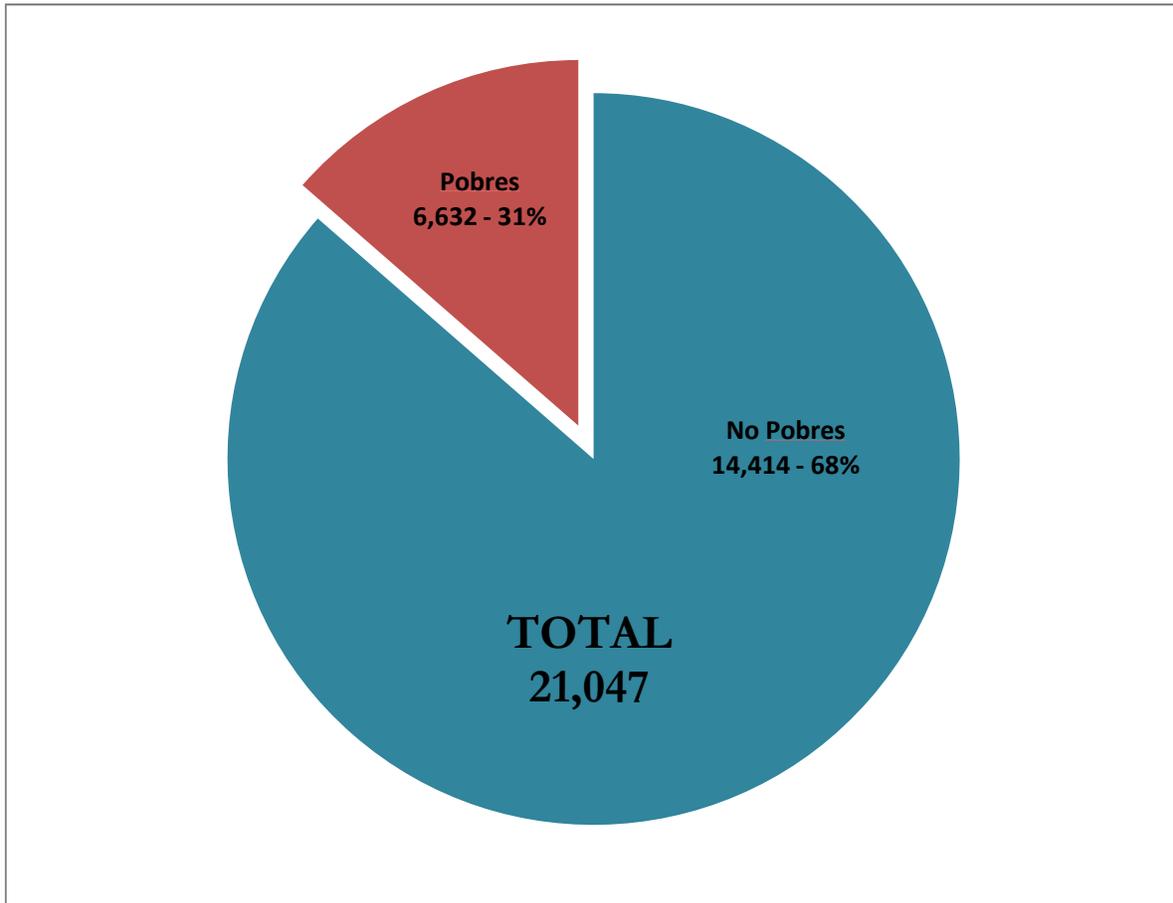


Fuente: ENAHO 2011  
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Por otra parte, el SIS y EsSalud también tienen estos problemas. Aproximadamente unas 21,000 personas reciben los beneficios de ambos seguros, y nuevamente se aprecia que las personas que no son pobres multidimensionales conforman más del 68% del total; es decir, más de 14,000 personas en el país. Incluso los 6,632 pobres que reciben SIS y EsSalud a la vez, por el hecho de estar afiliados a EsSalud, ya no forman parte de la población objetivo del SIS. Si tomamos en cuenta que la ENAHO tiende a subestimar ligeramente las cifras, podemos esperar que este número sea mayor.

Gráfico N° 21

Yuxtaposición del SIS y EsSalud según Pobreza Multidimensional: Perú, 2011



Fuente: ENAHO 2011

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

## 7.6. EL COSTO ECONÓMICO DE LA INEFICACIA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

El siguiente cuadro es un resumen que pretende llamar la atención sobre el monto de los recursos públicos que no se aprovecha de manera adecuada, porque llega a personas que no forman parte de la población objetivo (infiltrados).

### Cuadro N° 7

#### Recursos Públicos Mal Focalizados de los Programas Sociales: Perú, 2011

(Que no llegan a los beneficiarios adecuados)

Programa social	Costo anual aproximado por beneficiario (nuevos soles)	Beneficiarios no adecuados (infiltrados)	Recursos públicos mal focalizados (nuevos soles)	% del Presupuesto Asignado (PIM)
Vaso de Leche	S/.195.60	1'123,623	S/. 219'106,536	60.36%
Desayuno Escolar	S/104.00	477,123	S/.46'500,792	29%
Comedor Popular	S/. 165.20	211,186	S/. 34'887,927	53.72%
Seguro Integral de Salud	S/. 60.80	4'563,765	S/. 277'476,900	48.76%
<b>TOTAL</b>			<b>S/. 577'972,155</b>	<b>0.26% PBI</b>

Fuente: ENAHO 2011, SIAF 2011

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Aproximadamente el 60% del presupuesto asignado el 2011 al Vaso de Leche no llegó a los beneficiarios adecuados, sino que se destinó a personas que no formaban parte de la población objetivo. Esto representa un total de S/. 219'106,536 repartidos inadecuadamente, monto que equivale a alrededor del 0.1% del PBI del 2011. Por otra parte, el Comedor Popular asignó inadecuadamente el 53.72% de su PIM para el año 2011, un total de S/. 34'887,927 que representan la atención a 211,186 beneficiarios. El caso del Desayuno Escolar, administrado por el PRONAA, no se emplearon adecuadamente S/. 46.5 millones de su presupuesto. Por otra parte, el SIS asignó ineficazmente S/. 277'476,900 el 2011, lo que equivale al 48.78% de su presupuesto.

En total, los programas sociales aquí analizados contabilizan la suma de S/. 577'972,155 mal utilizados, monto que representa el 0.25% del PBI. Las cifras indican que sí hay recursos, pero que son invertidos de manera nada eficaz. Esto se explica, ya sea por mala gestión de la inversión social o por la no visualización de la población vulnerable, entre otros factores. La gran transformación de las intervenciones del Estado de ayuda social debe concentrarse en los tres elementos claves de la inversión social eficaz: (i) Sistema de identificación de beneficiarios pulcramente construido y pertinentemente operativo, (ii) Sistema de logística de provisión de bienes y servicios públicos basados en el costo-efectividad, y (iii) Sistema de monitoreo y evaluación de impacto que aliente el aprendizaje institucional.

## 8. CONCLUSIONES

1. Las cifras de crecimiento, pobreza y desigualdad han estado sintonizadas generando una percepción oficial que el Perú está muy bien. Sin embargo, los niveles de insatisfacción y conflictividad merecen tomarse en cuenta para repensar que algo no está bien.
2. En lugar de la pobreza monetaria, el gobierno y las empresas deberían utilizar el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para afinar el diseño y la ejecución de las políticas y los programas sociales.
3. En el Perú, 3.6 millones de pobres estarían siendo no visibles por el Estado, por no tener una visión multidimensional de la pobreza.
4. Las cifras calculadas a partir del Índice de Pobreza Multidimensional que condensa las privaciones de las personas expresarían mejor la realidad de los excluidos.
5. La inversión social, tanto del gobierno como de las empresas que practican RSE, podrían ser más rentables, privada y socialmente, si se adoptase la visión de la multidimensionalidad de la pobreza.
6. El uso de los recursos públicos para aliviar la pobreza multidimensional todavía es muy ineficaz por cuanto los niveles de filtración, subcobertura y yuxtaposición genera altos costos sociales y económicos para el Perú.
7. La gran transformación, desde la visión de la pobreza adoptando la multidimensionalidad de la misma, hasta la operatividad de los programas sociales es urgente acelerarla para alcanzar una verdadera inclusión social.

## 9. REFERENCIAS

ALKIRE S. y FOSTER J.

2008 “*Counting and Multidimensional Poverty Measurement*”. Department of International Development, University of Oxford (OPHI), University of Oxford.

CASTRO Juan F., Jessica BACA y Juan P. OCAMPO

(Re)Counting the Poor in Peru: A Multidimensional Approach Juan F. Castro; Jessica Baca; Juan P. Ocampo. Latin American Journal of Economics, Vol. 49, N° 1, pp. 37–65, 2012

VÁSQUEZ, Enrique y GATTY Andrés

2012 *El reto de reducir al mínimo la pobreza multidimensional en el Perú para el año 2062*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2012.

VÁSQUEZ, Enrique, WINKELRIED, Diego y MONGE, Álvaro

2009 *¿Es el gasto público en programas sociales regresivo en el Perú?* Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico: Consorcio de Investigación Económica y Social, 2009. - (Documento de Trabajo, 84)

YAMADA, Gustavo y Juan Francisco CASTRO

2012 *Desigualdad monetaria en un contexto de rápido crecimiento económico: El caso reciente del Perú*. Documento de Trabajo N° 2012-001. Lima: CIUP.

### Links:

Banco Central de Reserva del Perú – Estadísticas Económicas

<http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas.html>

La República – Artículo sobre los Programas Sociales

<http://www.larepublica.pe/tag/programas-sociales>

Instituto Nacional de Estadística e Informática – Microdatos, ENAHO

<http://www1.inei.gob.pe/srienaho/>

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) – Informe de los primeros 100 días

<http://www.midis.gob.pe/index.php?lang=es>

[http://www.midis.gob.pe/files/documentos\\_interes/Documento\\_MIDIS\\_castellano.pdf](http://www.midis.gob.pe/files/documentos_interes/Documento_MIDIS_castellano.pdf)

Contraloría General de la República

<http://www.contraloria.gob.pe>

Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI) – Multidimensional Poverty Index

<http://www.ophi.org.uk/policy/multidimensional-poverty-index/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) – FAQs about MPI

[http://hdr.undp.org/en/media/FAQs\\_2011\\_MPI.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/FAQs_2011_MPI.pdf)

## 10. ANEXOS

### Anexo 1

#### Pobreza Multidimensional según regiones: Perú, 2010

Región	Población no pobre multidimensional	Población pobre multidimensional	Población Total	No pobreza multidimensional (%)	Pobreza multidimensional (%)
Amazonas	120,643	309,357	430,000	28.06%	71.94%
Áncash	581,045	529,707	1,110,752	52.31%	47.69%
Apurímac	170,490.62	290,447	460,938	36.99%	63.01%
Arequipa	902,077	322,035	1,224,111	73.69%	26.31%
Ayacucho	253,964.66	410,716	664,680	38.21%	61.79%
Cajamarca	452,032	1049375.6	1,501,408	30.11%	69.89%
Callao	807,793	132,523	940,317	85.91%	14.09%
Cusco	612,120	668931.46	1,281,052	47.78%	52.22%
Huancavelica	129,150.57	349,133	478,284	27.00%	73.00%
Huánuco	276,843.43	568,362	845,205	32.75%	67.25%
Ica	589,374	155,616	744,990	79.11%	20.89%
Junín	733,986	616,512	1,350,498	54.35%	45.65%
La Libertad	974,858	773699.33	1,748,557	55.75%	44.25%
Lambayeque	670,016	531,659	1,201,675	55.76%	44.24%
Lima	7302274	1791694	9,093,968	80.30%	19.70%
Loreto	341,771	640,057	981,828	34.81%	65.19%
Madre de Dios	84,696.77	36,412.09	121,109	69.93%	30.07%
Moquegua	125,279	47,888	173,167	72.35%	27.65%
Pasco	125,589	171,470	297,059	42.28%	57.72%
Piura	794,518	975416.16	1,769,934	44.89%	55.11%
Puno	564,754	834679.52	1,399,434	40.36%	59.64%
San Martín	374,954.31	425,366	800,320	46.85%	53.15%
Tacna	254,694	64,637	319,332	79.76%	20.24%
Tumbes	160,735.51	59,682	220,418	72.92%	27.08%
Ucayali	265,092.67	199,921	465,014	57.01%	42.99%
<b>TOTAL</b>	<b>17,668,752</b>	<b>11,955,297</b>	<b>29,624,050</b>	<b>59.64%</b>	<b>40.36%</b>

Fuente: ENAHO 2010 Metodología Actualizada

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

## Anexo 2

### Pobreza Multidimensional según regiones: Perú, 2011

Región	Población no pobre multidimensional	Población pobre multidimensional	Población Total	No pobreza multidimensional (%)	Pobreza multidimensional (%)
Amazonas	138,823	293,244	432,067	32.13%	67.87%
Áncash	577,968	554,169	1,132,137	51.05%	48.95%
Apurímac	144,922.59	320,394	465,316	31.14%	68.86%
Arequipa	865,530	366,552	1,232,083	70.25%	29.75%
Ayacucho	246,738.86	436,989	683,728	36.09%	63.91%
Cajamarca	482,830	1,035,619	1,518,449	31.80%	68.20%
Callao	779,984	172,415	952,399	81.90%	18.10%
Cusco	702,906	600,913	1,303,819	53.91%	46.09%
Huancavelica	143,732.59	346,145	489,877	29.34%	70.66%
Huánuco	289,650.08	565,647	855,297	33.87%	66.13%
Ica	611,830	142,840	754,671	81.07%	18.93%
Junín	780,254	560,982	1,341,235	58.17%	41.83%
La Libertad	1,003,376	767,237	1,770,612	56.67%	43.33%
Lambayeque	682,551	535,784	1,218,335	56.02%	43.98%
Lima	7408139.8	1,776,596	9,184,735	80.66%	19.34%
Loreto	365,065	634,373	999,438	36.53%	63.47%
Madre de Dios	84,885.44	38,132	123,018	69.00%	31.00%
Moquegua	125,281	49,636	174,917	71.62%	28.38%
Pasco	122,741	173,280	296,021	41.46%	58.54%
Piura	857,944	931,569	1,789,513	47.94%	52.06%
Puno	603,574	792,331	1,395,906	43.24%	56.76%
San Martín	346,067.41	457,446	803,514	43.07%	56.93%
Tacna	222,367	101,720	324,087	68.61%	31.39%
Tumbes	147,613.32	77,502	225,116	65.57%	34.43%
Ucayali	275,097.78	202,230	477,328	57.63%	42.37%
<b>TOTAL</b>	<b>18,009,871</b>	<b>11,933,748</b>	<b>29,943,619</b>	<b>60.15%</b>	<b>39.85%</b>

Fuente: ENAHO 2011 Metodología Actualizada

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

### Anexo 3

#### Variación del IPM según regiones: Perú, 2011

Ordenado de mayor a menor

Región	Variación (en pp)* 2010-2011
Tacna	11.15
Tumbes	7.35
Apurímac	5.84
Callao	4.01
San Martín	3.78
Arequipa	3.44
Ayacucho	2.12
Áncash	1.26
Madre de Dios	0.93
Pasco	0.81
Moquegua	0.72
Lambayeque	-0.27
Lima	-0.36
Ucayali	-0.63
La Libertad	-0.92
Huánuco	-1.11
Cajamarca	-1.69
Loreto	-1.72
Ica	-1.96
Huancavelica	-2.34
Puno	-2.88
Piura	-3.05
Junín	-3.82
Amazonas	-4.07
Cusco	-6.13

\* Variación en puntos porcentuales. Un valor positivo significa que el IPM (Índice de Pobreza Multidimensional) aumentó; es decir, hubo un retroceso en la lucha contra la pobreza ya que ahora hay más pobres multidimensionales que antes.

**Fuente:** ENAHO 2010, 2011 Metodología Actualizada

**Elaboración:** Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico