

Acciones del Estado Peruano para reducir la pobreza extrema y la exclusión social

Oscar Ray Flores Silva*
<https://orcid.org/0000-0003-1360-7138>
Escuela Superior de Guerra del Ejército, Lima, Perú

Enviado: 10 de Julio 2023 • Evaluado: 10 de Septiembre 2023 • Aprobado: 27 de Septiembre 2023

Citar como:

Flores Silva, O. R. (2023). Acciones del Estado Peruano para reducir la pobreza extrema y la exclusión social. *Revista Científica de la Escuela Superior de Guerra del Ejército* 2(2), 07-15.
<https://doi.org/10.60029/rcesge.v2i2art1>

Resumen

El Estado Peruano, unitario, representativo y organizado, se encarga de satisfacer las necesidades de sus ciudadanos para promover servicios y bienes que aseguren su progreso como nación. El propósito de este artículo es analizar cómo el Estado Peruano puede emprender acciones para mitigar dos enemigos implícitos en numerosos conflictos sociales: la pobreza extrema y los altos niveles de exclusión social. Esto con el fin de cumplir con los nuevos desafíos del contexto nacional delineados en su acuerdo nacional y políticas públicas. Se ha elaborado de manera sistemática un marco teórico referencial en el que se examina la pobreza como un fenómeno multidimensional tanto en el ámbito internacional como nacional. Este fenómeno afecta a comunidades enteras en diversas zonas, especialmente en áreas rurales. Además, se lleva a cabo un seguimiento del desarrollo de organismos internacionales que buscan promover iniciativas como respuesta al análisis de la exclusión social, que es resultado de factores sociales. La investigación adopta un enfoque descriptivo y utiliza el análisis documental y la revisión bibliográfica como métodos para la recopilación de datos. Este análisis crítico resulta fundamental para comprender que al formar parte de una alternativa para la erradicación o reducción de la pobreza, se reducen los niveles de otros conflictos sociales y se mejora el nivel educativo de la población afectada. Asimismo, esta investigación puede servir como punto de referencia para futuros trabajos de investigación, ya que contribuye al análisis del contexto actual en el gobierno.

Palabra clave: Pobreza extrema, exclusión social, fenómeno y estado peruano.

Grado Académico:

*Magister en Arte y Ciencia Militar

Correo electrónico: ofloress@esge.edu.pe

Actions of the Peruvian State to reduce extreme poverty and social exclusion

Oscar Ray Flores Silva*

<https://orcid.org/0000-0003-1360-7138>

Escuela Superior de Guerra del Ejército, Lima, Perú

Sent: July 10, 2023 • Evaluated: September 10, 2023 • Approved: September 27, 2023

Cite as:

Flores Silva, O. R. (2023). Acciones del Estado Peruano para reducir la pobreza extrema y la exclusión social. *Revista Científica de la Escuela Superior de Guerra del Ejército* 2(2), 07-15.

<https://doi.org/10.60029/rcesge.v2i2art1>

Abstract

The Peruvian State, unitary, representative, and organized, is responsible for meeting the needs of its citizens to promote services and goods that ensure their progress as a nation. The purpose of this article is to analyze how the Peruvian State can take actions to mitigate two implicit enemies in numerous social conflicts: extreme poverty and high levels of social exclusion. This is in order to meet the new challenges of the national context outlined in its national agreement and public policies. A theoretical framework has been systematically developed in which poverty is examined as a multidimensional phenomenon both internationally and nationally. This phenomenon affects entire communities in various areas, especially in rural areas. In addition, monitoring is carried out of the development of international organizations that seek to promote initiatives in response to the analysis of social exclusion, which is a result of social factors. The research adopts a descriptive approach and uses documentary analysis and literature review as methods for data collection. This critical analysis is essential to understand that by being part of an alternative for the eradication or reduction of poverty, the levels of other social conflicts are reduced, and the educational level of the affected population is improved. Likewise, this research can serve as a reference point for future research, as it contributes to the analysis of the current context in the government.

Keywords: Extreme poverty, social exclusion, phenomenon, and Peruvian state.

Introducción

En el contexto global, los conflictos de intereses entre miembros de la sociedad, el Estado y empresas privadas generalmente se refieren a la implementación de medidas o al desarrollo de recursos que impactan directamente en segmentos de la población, a menudo denominados conflictos sociales. Estos conflictos sociales pueden manifestarse en diversos niveles, algunos más intensos que otros. Surgen debido a la confrontación de voluntades e intereses opuestos, aunque no siempre se traducen en un enfrentamiento violento. Por lo tanto, según el Congreso de la República (2017), es importante distinguir entre conflicto activo y conflicto potencial. Cuando un conflicto potencial se convierte en activo, significa que ha evolucionado y el Estado no puede evitar su desarrollo. Nuestro objetivo es identificar estos conflictos sociales y prevenir su escalada hacia la violencia. La raíz fundamental de los conflictos sociales es la desigualdad social. El desequilibrio en el desarrollo económico genera tensiones entre los sectores público y privado. Esto conduce a menudo a conflictos entre proyectos de la industria privada y las tradiciones arraigadas en ciertos grupos sociales. Por lo tanto, es crucial analizar la pobreza extrema y la exclusión social que surgen de estas disparidades.

La pobreza, como fenómeno complejo, se puede dividir en diversos factores, incluida la falta de recursos para satisfacer las necesidades básicas. Estas carencias afectan a grupos sociales que luchan por sobrevivir en un mundo que los margina debido a las deficiencias que enfrentan. La pobreza afecta a las personas de manera diferenciada según su edad, género, etnia, religión o ubicación. Según Fornara (2018), los más vulnerables son los niños, principalmente debido a su dependencia de los adultos que los rodean. A nivel internacional, existen tecnologías para monitorear el progreso de los grupos afectados por la pobreza. Por este motivo, muchos organismos internacionales trabajan en iniciativas para reducir los niveles de pobreza en las regiones más desfavorecidas de los países en desarrollo, como es el caso de Perú.

Moreno (2022) realizó un análisis de los países de Sudamérica utilizando indicadores para clasificarlos según su nivel de pobreza:

Tabla 1
Índice porcentual de países más pobres de Sudamérica

Países Sudamericanos	Índice porcentual de pobreza
Perú	28,6%
Colombia	38,6%
Argentina	31,0%
Ecuador	28,7%
Brasil	18,7%
Chile	12,9%
Bolivia	33,2%

Nota. Esta tabla muestra el índice de porcentaje de pobreza de los países sudamericanos (Moreno, 2022).

En otro enfoque, la exclusión social, derivada principalmente de la pobreza extrema, ha colocado la inclusión social en el centro de la agenda política. Esto responde a la necesidad de abordar los cambios en la sociedad, tales como las transformaciones económicas, sociales y familiares que han dado lugar a nuevas formas de migración. En este contexto, la falta de estabilidad y la incapacidad para acceder a la seguridad se presentan como las causas más palpables de la exclusión social en el Perú. Por esta razón, el Acuerdo Nacional (2002) incluye la lucha contra la pobreza y la reducción de la desigualdad social como puntos cruciales dentro del eje temático de equidad y justicia social, que el país requiere con urgencia.

Para un análisis crítico más exhaustivo, hemos estructurado este artículo en tres secciones distintas: Conflictos sociales originados en la pobreza extrema y la inclusión social, los cuales atraviesan al país durante la actual

administración gubernamental; alternativas para mejorar los niveles de crecimiento económico y reducir la pobreza extrema; la visión de un futuro sostenible, ideal para todos los ciudadanos.

Conflictos sociales basados en pobreza extrema e inclusión social que atraviesa el país en el actual gobierno.

La defensoría del pueblo registró 221 conflictos sociales contabilizados en el primer trimestre del AF-2023, según reporte N.º 229, en donde indican que 162 se encuentran activos y 59 están latentes. La Presidencia del Consejo de Ministros [PCM] (2023) en su reporte de conflictos sociales, monitoreó los conflictos que afectan la gobernabilidad, derechos fundamentales y el orden público. Cabe resaltar que durante el primer trimestre de 2023 se registraron 49 casos de conflictividad, el monitoreo de estos casos se realizó a partir de la segunda semana del primer trimestre; de igual forma, se registraron cuatro conflictos de riesgo inminente además 27 conflictos de riesgo intermedio y 16 conflictos de riesgo bajo, los cuales fueron agrupados y organizados por unidades territoriales. Los conflictos sociales a inicios del año surgieron debido a problemas de gobernabilidad democrática y gobernanza territorial que surgieron del ruido político del último bimestre del 2022.

Figura. 1
 Mapa de conflictos sociales registrados por tipología.



Nota. El gráfico representa la ubicación o localización de las zonas donde se desarrollan conflictos sociales. Tomado de Reporte de Conflictos Sociales (2023)

López-Calva (2023) señala que la reducción de los conflictos sociales en el Perú ha contribuido a la disminución de los índices de pobreza en el país durante las dos últimas décadas. Sin embargo, a pesar de estos avances, la realidad muestra que de cada 10 peruanos, 7 aún viven en condiciones de pobreza. Estas condiciones, sumadas a la calidad de vida a la que pueden acceder, los convierten en una comunidad vulnerable frente a nuevas amenazas.

Además, López-Calva destaca que el Estado, a través de sus políticas gubernamentales, ha establecido algunos conceptos fundamentales para alcanzar los objetivos de crecimiento económico e inclusión social que se han propuesto. Entre estos conceptos, podemos resaltar los siguientes:

1. Promover el acceso a servicios públicos de alta calidad: A pesar de las mejoras en el acceso a servicios básicos en las últimas dos décadas, casi el 60 por ciento de los hogares peruanos aún carecen de uno o más servicios esenciales, como agua potable, saneamiento, electricidad e Internet.

2. Abordar los elevados niveles de informalidad y precariedad laboral: Tres cuartas partes de los trabajadores en el país se encuentran en la informalidad, y la calidad del empleo se ha deteriorado debido a la pandemia, lo que ha afectado la capacidad redistributiva del sistema tributario. Solo el 8 de cada 100 trabajadores contribuyen directamente sobre sus ingresos laborales, siendo el impuesto general sobre los ingresos brutos la mayor carga tributaria.

3. Cerrar las persistentes brechas de género para promover el crecimiento económico y la reducción de la pobreza: La participación de las mujeres en el mercado laboral no ha aumentado de manera significativa en comparación con la de los hombres. Las mujeres, en promedio, desempeñan trabajos de menor calidad y menos productivos.

Opciones para mejorar los niveles de crecimiento económico y reducir la pobreza extrema.

Es fundamental comprender que existen diversas alternativas para elevar los niveles y reducir la pobreza. Una de estas opciones es la reactivación del crecimiento económico. Según Trivelli (citado por Moreno, 2022), esta solución implica la implementación de un “un shock de inversión pública, que está muy parada, y un shock de inversión privada”.

Figura. 2
Formas de lucha contra la pobreza



Nota. El gráfico representa Las formas u opciones que se tiene para luchar contra la pobreza. Elaborado en base a los conceptos de Ayuda en Acción (2020)

Por otro lado, de acuerdo con Ayuda en Acción (2020), la sociedad debe adoptar un enfoque basado en políticas con el fin de combatir la pobreza, como se refleja en la figura 1. Estas políticas incluyen la erradicación del hambre y la malnutrición, la garantía de una cobertura de salud universal, la adaptación al cambio climático, el acceso generalizado a una educación de alta calidad, un aumento en la inversión destinada al desarrollo de regiones y comunidades empobrecidas, así como la mitigación de la desigualdad de género.

Correa (2022) destaca que la pandemia ha conllevado numerosas consecuencias y un retroceso significativo de aproximadamente una década, resaltando el hambre y la pobreza como problemas centrales que figuran en la agenda del Estado peruano, exacerbando los múltiples conflictos sociales, entre los cuales se encuentra la exclusión social. Retomar el camino hacia la reducción de la pobreza debe constituir una prioridad a nivel nacional.

Para avanzar en esta dirección, se requiere un liderazgo político sólido, una visión programática clara, la restauración de un clima propicio para la inversión (fundamental para la generación de empleo), un plan concreto para mejorar los servicios públicos, como salud y educación, y la promoción de la innovación en los programas sociales y de producción. Más allá de los discursos políticos grandilocuentes, ha llegado el momento de un enfoque programático con un sentido de urgencia: definir prioridades, establecer medidas específicas, plazos, asegurar la financiación y mantener una tolerancia cero frente al uso inadecuado de la asistencia social, evitando su manipulación con fines clientelistas.

El futuro sostenible ideal para todos

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de 2015 resaltan la importancia fundamental de los sistemas de protección social en la reducción de las desigualdades. En este contexto, el primer ODS se centra en la erradicación de la pobreza a nivel global y establece como meta la implementación de sistemas y medidas de protección social adecuados para todos, garantizando una amplia cobertura especialmente para las personas en situación de pobreza y mayor vulnerabilidad. Sin embargo, desde el año 2002, cuando líderes políticos, la sociedad civil y partidos políticos se unieron para firmar el Acuerdo Nacional, el Perú ha considerado como parte del segundo eje temático, Equidad y Justicia Social, la priorización de la lucha contra la pobreza y la reducción de la desigualdad social. El enfoque se centra en brindar asistencia a los grupos que se encuentran en extrema pobreza, que están excluidos y son vulnerables, reconociendo al Estado como el responsable de promover el desarrollo humano sostenible en el país.

Además, se comprometieron con la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, buscando así asegurar que todas las personas tengan igualdad de oportunidades. Para dar cumplimiento a los compromisos establecidos en el Acuerdo Nacional, el Estado creó en el año 2011 el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Esta entidad tiene como misión garantizar que las políticas y programas sociales de los diversos sectores y niveles de gobierno operen de manera coordinada y articulada. El objetivo es cerrar las brechas en el acceso a servicios públicos universales de calidad y a oportunidades que fomenten el crecimiento económico.

Los programas sociales que proporcionan este apoyo a las poblaciones más necesitadas del país incluyen:

- a. En 2012, surgió el Programa Cuna Más como sucesor del programa Wawa Wasi, con la responsabilidad de proporcionar atención integral a niños menores de 3 años y a madres gestantes en situación de pobreza y extrema pobreza. Ofrece dos tipos de servicios: el primero se enfoca en el cuidado diurno, el juego y la alimentación para niños de 6 a 36 meses (guardería), mientras que el segundo, llamado Servicio de Acompañamiento Familiar (SAF), implica visitas a hogares con niños menores de 36 meses o madres gestantes para brindar orientación a los padres y fortalecer las prácticas de cuidado, contribuyendo al desarrollo de los niños.
- b. En 2012, se estableció el programa Qali Warma con el propósito de ofrecer un servicio de alimentación de alta calidad con un componente educativo adicional durante el ciclo escolar. Este programa se orienta hacia los niños que asisten a instituciones educativas públicas, tanto en el nivel inicial (a partir de los tres años) como en el nivel primario. También se incluyen estudiantes de secundaria de las comunidades indígenas de la Amazonía.

c. El Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65," creado en 2011, tiene la función de amparar a los adultos mayores de 65 años en situación de pobreza extrema, quienes reciben una asignación económica de S/ 250.00 soles cada dos meses.

d. La Pensión del Programa Contigo, iniciado en 2015, está dirigida a personas con discapacidad severa y recursos limitados. Ofrece una pensión no contributiva de S/ 300.00 cada dos meses a aquellos que no perciben ingresos o pensiones del sector público o privado.

e. El programa social PAIS (Plataformas de Acción para la Inclusión Social), establecido en 2017, busca acercar el Estado a los peruanos más vulnerables que residen en la sierra andina y la Amazonía. Reúne plataformas de servicios, como Tambos y las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS), y trabaja en colaboración con diversas entidades, incluyendo el Ministerio de Salud, el Reniec, el Banco de la Nación, el Ministerio de Agricultura, entre otros. Su objetivo es brindar servicios de salud, educación, telecomunicaciones y programas sociales, entre otros.

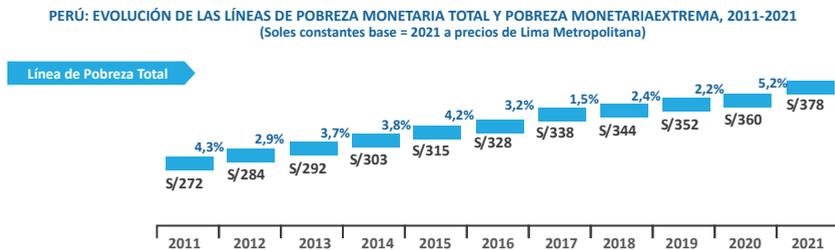
f. El Programa JUNTOS, creado en 2005, se concentra en las gestantes, niños y adolescentes de los hogares más pobres. Su participación y compromiso voluntario les permiten acceder a servicios de salud preventiva materno-infantil y servicios educativos sin deserción. Como recompensa por cumplir con sus responsabilidades, reciben un incentivo monetario mensual de S/ 100 soles.

g. El Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes), establecido en 1991, es un programa nacional que fomenta la autonomía económica sostenible y el desarrollo social de la población en situación de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad o exclusión, tanto en áreas rurales como urbanas. Genera oportunidades económicas mediante la ejecución de programas y proyectos de desarrollo productivo, infraestructura y proyectos especiales, en colaboración con diversos actores públicos y privados comprometidos con el desarrollo local. También se enfoca en mejorar las habilidades de estas personas para generar ingresos.

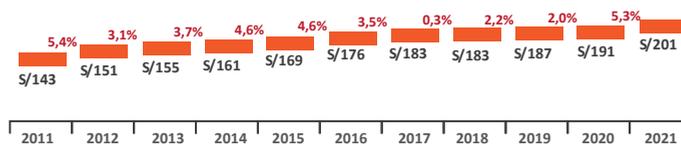
h. En el contexto de la pandemia de Covid-19 y después de ella, el Estado ha otorgado diversos beneficios económicos destinados a los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema ubicados en áreas con un mayor riesgo sanitario. Estos beneficios incluyen el "Bono Yo me quedo en casa" con un monto de S/ 380.00 soles, el "Bono Familiar Universal" con un monto de S/ 760.00 soles, el "Bono 600" con un monto de S/ 600.00 soles y el "Bono Yanapay" con un monto de S/ 350.00 soles.

No obstante, según el Instituto Nacional de Estadística (INEI), la entidad encargada de realizar la medición oficial de la pobreza, sus informes anuales indican que la incidencia de la pobreza ha experimentado un incremento constante. Esto se refiere a aquella población cuyos ingresos per cápita están por debajo del umbral establecido como línea de pobreza, que se calcula en función de una canasta básica de consumo. Este aumento se registra a pesar de la existencia de estos programas sociales.

Figura. 3
Perú, evolución de las Pobrezas monetaria



Línea de Pobreza Extrema



Nota. El gráfico representa la evolución de pobreza total y extrema en el Perú entre los años 2011- 2021. Tomado de INEI, 2021.

Conclusiones

La reducción de la pobreza es un objetivo fundamental que todos los países deben abordar para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, que buscan erradicar la pobreza, proteger el medio ambiente y mejorar la calidad de vida en todo el mundo. Para lograr un crecimiento inclusivo y aumentar la productividad de las personas más desfavorecidas, es esencial promover empleos de calidad y la participación activa de las mujeres en la fuerza laboral. Además, se debe mejorar la gestión de recursos y fortalecer la capacidad de ejecución de los gobiernos locales y regionales.

A pesar de contar con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, encargado de los programas de apoyo social, en el Perú, estos esfuerzos estatales resultan insuficientes debido a diversos factores, como la geografía del país, el nivel educativo limitado en las zonas rurales y el acceso limitado a los servicios gubernamentales. El aumento de la población en situación de pobreza y extrema pobreza refleja la profunda desigualdad existente y la mala gestión y distribución de recursos económicos por parte de las entidades gubernamentales a nivel nacional, regional y local. Esto tiene un impacto negativo en el crecimiento económico, limita el acceso de la población a servicios públicos esenciales y contribuye al aumento de la informalidad, la violencia y la delincuencia en el país.

En este contexto, es necesario destacar que el superávit económico en el Perú es limitado, por lo que es crucial enfocar y priorizar el gasto público de manera eficiente. Si bien se han dado pasos importantes al priorizar los programas sociales para combatir la pobreza, se debe prestar mayor atención a las iniciativas relacionadas con la capacitación y el desarrollo de habilidades, ya que a largo plazo, invertir en áreas como la educación y la infraestructura resulta más rentable para lograr el objetivo deseado.

Referencias

- Acuerdo Nacional (2002, julio). Las 35 Políticas de Estado del Acuerdo Nacional. CEPLAN.
<https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/35-POL%C3%8DTICAS-DE-ESTADO-actualizado-Feb.2019.pdf>
- Ayuda en Acción. (2020, enero). 10 soluciones contra la pobreza. Blog Ayuda en Acción.
<https://ayudaenaccion.org/blog/derechos-humanos/formas-luchar-contra-pobreza/>
- Congreso de la República. (2017). *Boletín de indicadores y Prevención de conflictos N°15*. Oficina Técnica de apoyo a la mesa directiva de enlace con los gobiernos regionales y locales.
<https://www.congreso.gob.pe/Docs/Otamdegrl/files/boletinsocial/bsocial15.pdf>
- Correa, N. (18 de mayo de 2022). La prioridad de reducir la pobreza. *El Comercio*.
<https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/la-prioridad-de-reducir-la-pobreza-por-norma-correa-aste-noticia/>
- Decreto Supremo No 081-2011-PCM - *Crea el Programa de Asistencia Solidaria "Pensión 65"* (2011). Presidencia del Consejo de Ministros.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/19025/DS_081_2011PCM.pdf

- Fornara, M. (2018). Cuando la pobreza alcanza a la niñez. *El Peruano*.
<https://www.elperuano.pe/noticia/66456-cuando-la-pobreza-alcanza-a-la-ninez>
- INEI (2022), *Pobreza Monetaria en el Perú 2021*.
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/pobreza2021/Presentacion_resultados_pobreza2021.pdf
- Ley No 29792 - creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2011).
Congreso de la República.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/303753/Ley_29792_CreacionMIDIS.pdf
- López-Calva, L. (2023). *Siete de cada diez peruanos son pobres o vulnerables de caer en pobreza, nuevo informe del Banco Mundial. Banco Mundial BIRF-AIF*. <https://onx.la/47217>
- Moreno, B. (19 de agosto de 2022). Índice de pobreza: ¿cómo se ubica el Perú en relación con los demás países de Sudamérica? *La República*.
<https://larepublica.pe/economia/2022/08/19/indice-de-pobreza-en-peru-2022-como-se-ubica-el-pais-en-relacion-con-los-de-sudamerica-inei-pobreza-monetaria-indice-de-pobreza-cerca-de-lima-tasa-de-pobreza-inflacion-bcr-mef-noticias-atmp/>
- Presidencia del Consejo de Ministros [PCM] (2023). *Reporte de conflictos sociales*. Secretaria de Gestión Social y Diálogo.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4457491/REPORTE%20MENSUAL%20CONFLICTO%20MARZO%202023.pdf?v=1682003560>

Bibliografía

- Díaz, J. (2019). Rol del estado peruano en la gestión de los conflictos sociales. *Revista Investigaciones sociales*, 22(42), 247-261. <https://doi.org/10.15381/is.v22i42.17491>
- Franco, J. (2022). *Los conflictos sociales en el Perú y la cooperación militar-policial*. CEEP Think Tank del Ejército del Perú.
<https://ceep.mil.pe/2022/09/15/los-conflictos-sociales-en-el-peru-y-la-cooperacion-militar-policial/>
- Hegel. (2021). *Conflictos sociales en el Perú ¿Cuántos existen en 2021?* Instituto de Ciencias Hegel.
<https://hegel.edu.pe/blog/conflictos-sociales-en-el-peru-cuantos-existen-en-2021/#:~:text=Las%20causas%20de%20los%20conflictos,las%20convenciones%20de%20pueblo%20atrasados>
- León, J. (2019). Determinantes económicos y sociopolíticos de los conflictos socioambientales en el Perú. *Revista de Investigaciones Altoandinas*, 21(2), 122-138. <https://dx.doi.org/10.18271/ria.2019.456>