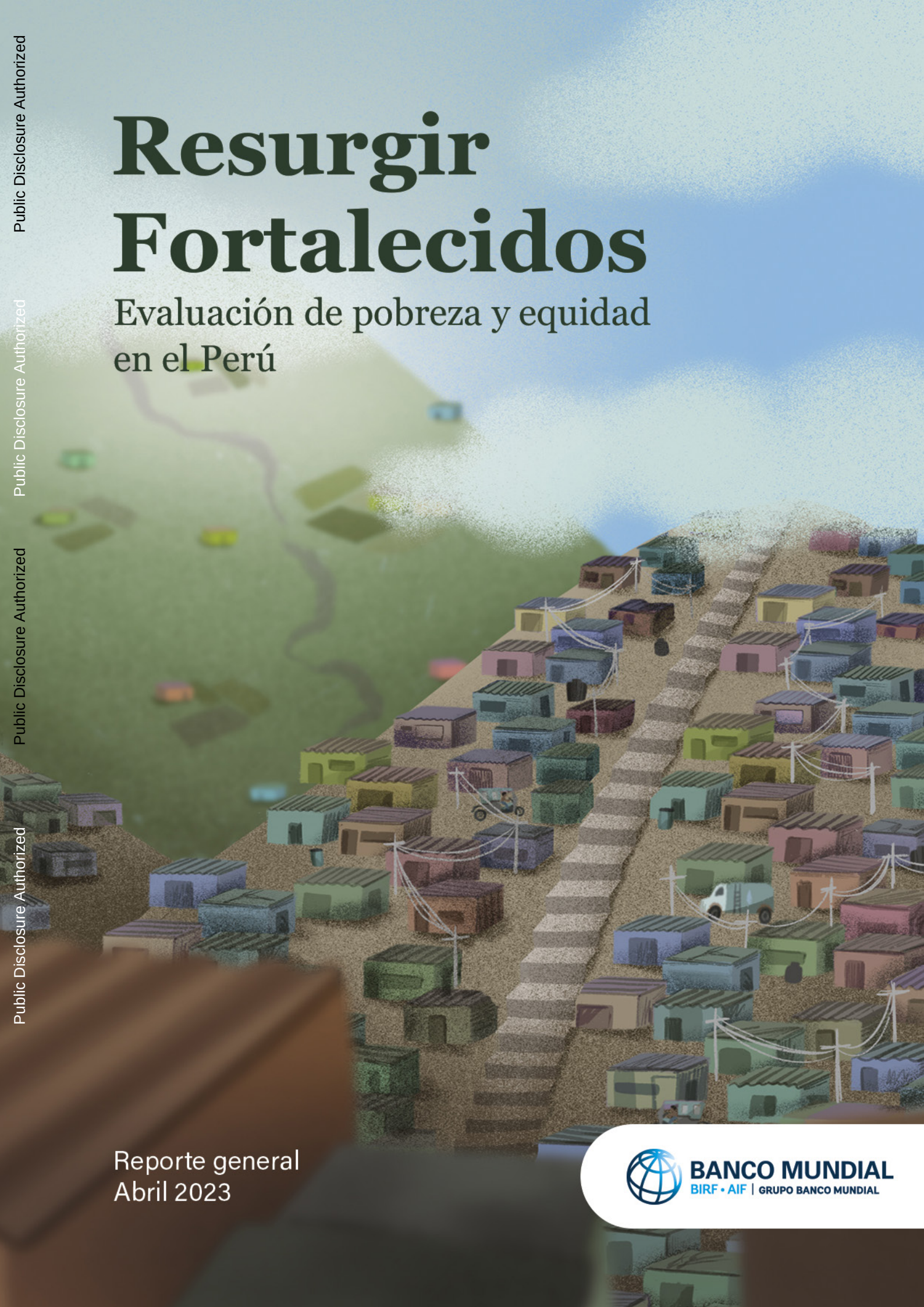
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

Resurgir Fortalecidos

Evaluación de pobreza y equidad en el Perú



Reporte general
Abril 2023

BANCO MUNDIAL
BIRF • AIF | GRUPO BANCO MUNDIAL

Copyright @ 2023 por Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento Banco Mundial

Banco Mundial
Oficina en el Perú.

Av. Álvarez Calderón 185,
piso 7, San Isidro
(511) 622-2300
www.bancomundial.org.pe

El presente volumen ha sido producido por personal del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados no necesariamente reflejan la opinión de los directores ejecutivos del Banco Mundial ni de los Gobiernos que representan.

Derechos y permisos

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial fomenta la difusión de su trabajo y permite la reproducción de partes de este libro, siempre y cuando se cite la fuente.

Atribuciones

Banco Mundial (2023). Resurgir fortalecidos: Evaluación de pobreza y equidad en el Perú. Oficina de Lima, Perú: Grupo Banco Mundial.

Ilustraciones y diseño

Ximena Collado

Diseño interno y diagramación

David Maxi

Impresión

Primera edición, abril del 2023
Tiraje: 200 ejemplares

Imprenta: Vertice Preprensa Digital SAC
RUC 20477865098
Av. Boulevard No. 1040, Urb. El Artesano, Ate

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2023-03431

Tabla de Contenidos

Tabla de gráficos, figuras y mapas 6

Agradecimientos 9

Resumen Ejecutivo 10

1. Pobreza y desigualdad despúes de la crisis 18

2. ¿Qué explica la fragilidad del Perú en cuanto a logros sociales? 44

a. A pesar de las mejoras en el acceso a servicios públicos, el acceso y la calidad son inadecuados 45

b. A pesar de algunas mejoras en el mercado laboral, la calidad del empleo es baja 48

c. Sistema de tributación y transferencias: capacidad limitada de redistribución 52

d. Exposición excesiva a los choques, especialmente a los desastres naturales, en la población más pobre y vulnerable 57

3. ¿De qué manera puede el Perú reducir la fragilidad de los logros sociales? 62

Referencias 78

Tabla de gráficos, figuras y mapas

Gráfico 1. Tasa de pobreza nacional y tasa de pobreza extrema, 2012-21 19
Gráfico 2. Pobreza nacional por región natural, 2019–21 19
Gráfico 3. Tasa de crecimiento promedio anual del gasto per cápita, 2004–13 and 2013–19 20
Gráfico 4. Curvas de incidencia de crecimiento, a nivel nacional, urbano y rural, 2004–19 20
Gráfico 5. Exceso de muertes en 2020 y 2021 en relación a 2019 21
Gráfico 6. Cambios de movilidad por categoría, 2020–22 21
Gráfico 7. Análisis ANOVA: varianza en las tasas de mortalidad 23
Gráfico 8. Exceso de muertes por 1,000, población 65+, por región y quintil de gasto 23
Gráfico 9. Participación en la fuerza laboral, por sexo, 2004–21 24
Gráfico 10. Lima Metropolitana: tasa de desempleo, por grupo de edad, 2004–21 25
Gráfico 11. Transferencias sociales per cápita, 2019–21 25
Gráfico 12. Curva de incidencia de crecimiento, por componente de ingreso, 2019–21 26
Gráfico 13. La urbanización de la pobreza: pobreza por área, 2004–21 27
Gráfico 14. Porcentaje de personas pobres, por área urbana y rural, 2021 27
Gráfico 15. Características de la población urbana, por situación de pobreza, 2021 29
Gráfico 16. Características de las personas en situación de pobreza, por ubicación, 2021 29
Tabla 1. Perfil de la población urbana pobre y no pobre, 2013 y 2021 30
Gráfico 17. Personas pobres (US$6.85) y vulnerables (US$6.85–US$14.00), 2004–21 31
Mapa 1. Vulnerabilidad por distrito, 2021 31
Gráfico 18. Respuestas a desastres naturales, por gasto per cápita y quintil, 2021 33
Gráfico 19. Cobertura de seguro y cuidado de la salud, 2019–21 34
Gráfico 20. Características de la población, por autoidentificación con grupos étnicos, 2021 35
Gráfico 21. Distribución laboral, por sexo y tipo de empleo, 2021 35
Gráfico 22. Distribución laboral, por sexo y tipo de empleo, 2021 36
Gráfico 23. Distribución laboral, por sexo y situación de empleo o desempleo, 2021 36
Gráfico 24. Tasa de pobreza, por composición de los hogares, 2021 37
Gráfico 25. Composición de los hogares, por situación de pobreza, 2021 37
Gráfico 26. Contribución relativa del crecimiento y la redistribución a la reducción de la pobreza 38
Gráfico 27. Crecimiento del PBI y reducción de la pobreza, 2005–21 38

Gráfico 28. Inflación del índice de precios al consumidor, por componente 39

Gráfico 29. Cambios esperados en pobreza ($6.85), 2022 con y sin crisis inflacionaria 39

Tabla 2. Perfil de los nuevos pobres y los nuevos vulnerables por la inflación adicional 40

Gráfico 30. Hogares con acceso a un paquete de servicios básicos, 2004, 2013, 2021 45

Gráfico 31. Hogares con acceso a un paquete de servicios básicos, por ubicación rural o urbana, 2021 46

Gráfico 32. Índice de pobreza multidimensional: acceso a servicios, 2004–21 46

Gráfico 33. Calidad del acceso al agua, educación y salud 46

Mapa 2. Médicos por cada 10,000 habitantes, por región, 2021 47

Mapa 3. Desempeño satisfactorio en lectura y matemáticas, 2019 47

Gráfico 34. Descomposición de ingresos, por componente de ingresos (PPA 2017), 2004–21 49

Gráfico 35. Comparación de productividad laboral 50

Gráfico 36. Productividad, por tamaño de empresa, 2018 50

Gráfico 37. Empleo, por tipo, 2004-2021 51

Gráfico 38. Informalidad laboral, por sector, 2007-2021 51

Gráfico 39. Índice de calidad laboral, por país, 2019–21 52

Gráfico 40. Índice Gini por concepto de ingreso 53

Gráfico 41. Efecto redistributivo del ingreso de mercado al ingreso consumible 53

Gráfico 42. América Latina y el Caribe: ingresos fiscales generales, 2021 54

Gráfico 43. América Latina y el Caribe: gastos generales gubernamentales, 2021 54

Gráfico 44. Efectos directos e indirectos del IGV por decil de ingresos de mercado per cápita, 2019 55

Gráfico 45. Exoneración del IGV y efectos del mercado informal, por decil de ingresos de mercado per cápita, 2019 55

Gráfico 46. Ingresos fiscales y gastos: incidencia y porcentajes de concentración 56

Gráfico 47. Choques reportados, por quintil de gasto per cápita y área, 2021 58

Gráfico 48. Transiciones dentro y fuera de la pobreza, 2017–18 58

Gráfico 49. Olas de calor y tasa de pobreza, área de Lima Metropolitana 60

Mapa 4. Olas de calor y tasa de pobreza, área de Lima Metropolitana 60

Gráfico 50. Cambios proyectados en la temperatura futura, por categoría de distrito 61

Gráfico 51. Caídas proyectadas en las precipitaciones a 2050, por categoría de distrito 61

Gráfico 52. Las políticas necesarias para un sistema adaptativo y resiliente de protección social 74

Agradecimientos

El informe de Evaluación de Pobreza y Equidad en el Perú ha sido elaborado por un equipo dirigido por Carlos Rodríguez-Castelán. El equipo central estuvo compuesto por Luciana de la Flor Giuffra y Yulia Daniela Valdivia Rivera, con importantes contribuciones de Oscar Eduardo Barriga Canabillas, Julian Arteaga, Carmen de Paz, Benny Istanto, Koichi Ito, Miriam Müller y Hernan Jorge Winkler.

Este trabajo ha sido elaborado a pedido y bajo la dirección del Banco Mundial. El equipo agradece a Marianne Fay (Directora de país, LCC6C), Ximena Del Carpio (Gerente de la Práctica, ESAPV), Luis Felipe López-Calva (Director Global, EPVDR) y Robert Taliercio (Director Regional, GPVDR) por el apoyo y la dirección permanente proporcionados durante la preparación de la Evaluación de Pobreza y Equidad en el Perú.

Los documentos de investigación utilizados en este informe fueron elaborados por Fernando Aragón y Hernan Winkler, "The Long-Term Impact of a Resource-Based Fiscal Windfall: Evidence from the Peruvian Canon"; Florencia Pinto, Yulia Valdivia y Hernan Winkler, "Is the Enforcement of Labor Regulations Effective in Promoting Formal Employment? The Peruvian Case"; y Yulia Valdivia, "The CEQ Assessment for Peru 2019".

El equipo agradece los valiosos comentarios ofrecidos por Ekaterina Vostroknutova (Economista Líder, ELCMU), Nancy Lozano (Economista Líder, SLCDR) y María Eugenia Genoni (Economista Senior, EMNPV).

Se han recibido comentarios detallados, sugerencias y observaciones de Daniel Barco (Economista Senior, ELCMU), Gaston Mariano Blanco (Especialista Senior en Protección Social, HLCSP), Bledi Celiku (Economista Senior, ELCMU), Tanja K. Goodwin (Economista Senior de País, ELCDR), Gabriel Lara Ibarra (Economista Senior, ELCPV), María Ana Lugo (Economista Senior, EEAPV), Eduardo Alonso Malasquez Carbonel (Economista Senior, EAWPV), Ursula Milagros Martinez Angulo (Especialista en Protección Social, HLCSP), Hugo Rolando Ñopo Aguilar (Economista Senior, ELCPV), Truman Packard (Líder de la Práctica, HLCDR), Jun Rentschler (Economista Senior, GGSCE), James Robert Ezequiel Sampi Bravo (Economista, GGEVP) y Maria Laura Sanchez Puerta (Economista Líder, Líder del Programa, HLCDR). Pablo Lavado, Oswaldo Molina y Carolina Trivelli han ofrecido comentarios en su calidad de lectores externos. El equipo también contó con el invalorable apoyo de Desiree Gonzalez.

Resumen Ejecutivo

El Perú ha sido uno de los países más afectados por la pandemia de la COVID-19 en términos de impactos económicos y de salud, y del deterioro de las mejoras sociales alcanzadas durante la década anterior. A julio de 2022, el Perú había registrado más de 6,000 muertes por millón de habitantes a causa de la COVID-19, ubicándose entre los países con las tasas de mortalidad más altas per cápita debido a la pandemia. La economía se contrajo en 11 por ciento en 2020, su mayor caída en 30 años y la más grande en América Latina ese año. Como resultado, la tasa de pobreza nacional se incrementó a 30.1 por ciento, un nivel que no se había visto desde 2010, y la pobreza extrema alcanzó 5.1 por ciento en 2020, comparable con la tasa de 2013. Para fines de 2021 la economía se había recuperado, pero la pobreza y la pobreza extrema mantuvieron los niveles de 2012 y 2015, respectivamente. La magnitud de la pérdida de bienestar durante la crisis reveló la fragilidad de las mejoras sociales alcanzadas en las dos décadas anteriores.

Los altos niveles de informalidad y la limitada protección social dejaron a los trabajadores desprotegidos ante el choque económico de la crisis por COVID-19, y millones de personas perdieron sus trabajos. Durante el pico de la pandemia (segundo trimestre de 2020), se perdieron aproximadamente 6.7 millones de puestos de trabajo. Sin embargo, las pérdidas económicas variaron ampliamente entre la población ocupada. Los trabajadores independientes y las personas empleadas en empresas pequeñas –mayormente informales– sufrieron la caída más grande en términos de empleo. Por el contrario, aquellos que pudieron trabajar desde casa y que contaban con conectividad a internet –mayormente formales– tuvieron menos probabilidad de perder su trabajo. Los jóvenes, con tasas de informalidad más altas en relación con el resto de la población, perdieron su trabajo a tasas más elevadas. Las mujeres se vieron desproporcionadamente afectadas, ya que abandonaron la fuerza laboral a una tasa más alta que los hombres, principalmente porque proporcionaron cuidado a niños y ancianos en los hogares.

A pesar de la importante respuesta del gobierno a la crisis, el Perú afronta una mayor pobreza ahora que antes de la pandemia. En el pico de la pandemia, el sistema de salud colapsó, y nadie, sin importar su capacidad de pago, pudo acceder a una atención adecuada. Diversos elementos de la respuesta gubernamental sirvieron como amortiguadores contra la pérdida de ingresos, evitando un aumento de la tasa de pobreza de 3.6 puntos porcentuales adicionales. Sin embargo, si bien el paquete de mitigación en el Perú fue uno de los más grandes de la región, éste resultó insuficiente para proteger a los pobres y vulnerables y pobres de caer (o caer aún más) en la pobreza.

La pobreza se ha convertido en un fenómeno predominantemente urbano. Si bien la tendencia hacia la urbanización de la pobreza antecedió a la pandemia, la crisis aceleró dicho proceso. Desde 2013 en adelante, el porcentaje de personas pobres en áreas urbanas superó el 50 por ciento. En 2019, el 56.7 por ciento de la población en situación de pobreza residía en áreas urbanas y con la pandemia, esta proporción se elevó al 68.7 por ciento en 2021. El aumento de la pobreza urbana es consistente con el hecho de que la mayor densidad poblacional en áreas urbanas generó mayor riesgo de contagio, y con la necesidad de medidas de contención más estrictas. La urbanización de la pobreza y su concentración en núcleos urbanos revelaron la urgencia de actualizar la estrategia para reducir la pobreza y reformular el sistema de protección social, que no está equipado para responder al fenómeno de la urbanización de la pobreza.

La vulnerabilidad a la pobreza en el Perú ha alcanzado su nivel más alto en dos décadas, lo que pone a un porcentaje importante de la población en riesgo inminente frente a cualquier choque. Durante las dos últimas décadas, la vulnerabilidad a la pobreza –medida como el porcentaje de la población viviendo con un ingreso entre US$6.85 y US$14.00 dólares al día en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA) de 2017– ha venido en aumento. En 2021, dos de cada cinco peruanos estaban en riesgo de caer en la pobreza, la tasa más elevada desde 2004. Esta alta tasa de vulnerabilidad provocó la pérdida de 10 años de progreso social durante la crisis de COVID-19, lo que representó el mayor retroceso en América Latina y el Caribe. Al igual que la pobreza, la vulnerabilidad se concentra en áreas urbanas. Las personas pobres y vulnerables no tienen mecanismos formales y adecuados de mitigación y dependen de sus familias para cubrir sus necesidades de alimentación durante los choques.

La crisis también ha acentuado las desigualdades territoriales persistentes, así como las diferencias en el acceso a activos productivos y servicios públicos entre minorías: Mujeres, pueblos indígenas y afroperuanos. La población indígena y afroperuana cuenta con menos activos productivos, lo que restringe su capacidad para convertirse en trabajadores de alta productividad. Su nivel educativo es relativamente bajo; tienen menos acceso a internet, a electricidad y a servicios financieros; y están sobrerrepresentados en trabajos informales e independientes. Como resultado, la tasa de pobreza es 7 a 8 puntos porcentuales más alta entre la población indígena y afroperuana que entre blancos y mestizos. De igual modo, las persistentes brechas de género limitan la capacidad de las mujeres de aprovechar las oportunidades económicas. Las mujeres peruanas tienen más probabilidad de dedicarse a trabajos de baja calidad y baja productividad. Asimismo, destinan más horas al trabajo doméstico y participan en menor medida en el mercado laboral, una tendencia que se agudizó por la pandemia, el ingreso laboral promedio también es menor entre las mujeres que entre los hombres y se ha recuperado más lentamente desde la pandemia. A pesar de que las tasas de pobreza entre hombres y mujeres son similares, los hogares encabezados por mujeres tienen mayor probabilidad de ser pobres que los hogares encabezados por hombres.

Estas brechas persistentes, sumadas a la inestabilidad política desde 2016, se han convertido en una fuente de descontento social. Desde 2016, debido a la crisis política, el país ha tenido seis presidentes, el entorno político y las perspectivas de una gobernanza estable y sostenible se han deteriorado y el desempeño económico y las bases para la inversión se han debilitado. La crisis de gobernanza y las pérdidas ocasionadas por la pandemia han preparado el terreno para expresiones de descontento popular: las brechas sociales se han acentuado, mientras que se percibe que las instituciones políticas le dan la espalda a las necesidades del país. Las protestas se han intensificado en las calles. Estos problemas han afectado a las personas pobres y vulnerables de manera desproporcionada.

Las presiones inflacionarias y la incertidumbre política serán un obstáculo para la recuperación económica. La crisis política y el alza de los combustibles y fertilizantes han tenido repercusiones importantes en la economía del Perú. La subida de precios en el país empezó a mediados de 2021, como resultado del considerable aumento de liquidez para contrarrestar la caída de la demanda durante la crisis de COVID-19. La inflación se exacerbó

en 2022 debido a la guerra en Ucrania. En mayo de 2022, la inflación alcanzó 8.3 por ciento, la tasa más alta en 30 años. La mayor parte de esta inflación está asociada con los alimentos y la energía. Esto ha erosionado los ingresos disponibles de trabajadores y familias, afectando su poder adquisitivo. Según estimaciones, la inflación adicional tuvo un efecto negativo en la pobreza, lo que llevó a una disminución de 1.4 puntos porcentuales en la tasa de reducción de la pobreza en 2021. Las proyecciones para 2022 sugieren que la inflación adicional ha tenido un efecto negativo de 2 puntos porcentuales en la reducción de la pobreza. Los bloqueos de carreteras y las protestas han empeorado la crisis alimentaria y limitado las oportunidades económicas. La incertidumbre política ha retrasado la recuperación económica a través de la ausencia de un programa económico claro y de las reformas necesarias para mejorar el empleo y la inversión.

Sin un crecimiento económico importante y las reformas necesarias, la pobreza no se recuperará a los niveles previos a la pandemia en el corto plazo. En el pasado, el crecimiento sostenido e inclusivo impulsó un proceso sustancial de reducción de la pobreza y desigualdad. Según estimados del impacto directo del crecimiento económico impulsado por los ingresos, 85 por ciento de la reducción de la pobreza (usando la línea de US$6.85 por día) entre 2004 y 2019 se debió al crecimiento económico, mientras que una redistribución más efectiva explicó el 15 por ciento restante.

Hacen falta medidas para comprometer al país con una nueva ruta inclusiva hacia la reducción de la pobreza y desigualdad y abordar los daños causados por la pandemia en el desarrollo. Si bien la economía ha empezado a recuperarse de los impactos de la pandemia de corto plazo, los potenciales impactos adversos a largo plazo en la acumulación de capital humano, seguridad alimentaria, salud, empleo y la capacidad de aplicar mecanismos de mitigación exitosos amenazan el futuro desarrollo del país. La pandemia también ha generado un aumento estimado del 20 por ciento en el número de huérfanos, cuyas necesidades deben atenderse. Este informe resalta cuatro fuentes de fragilidad que el gobierno y las instituciones deben abordar para establecer una nueva ruta hacia la reducción de la pobreza y la desigualdad.

¿Qué hay detrás de la fragilidad de los logros sociales en el Perú?

En primer lugar, el acceso desigual a los bienes y servicios públicos ha impedido que la población acumule activos productivos. Esto ha generado brechas sustanciales entre diferentes grupos socioeconómicos y entre las regiones. Si bien el acceso a los servicios básicos y a la infraestructura ha mejorado en las últimas dos décadas, la cobertura está todavía lejos de ser universal. El acceso a un paquete básico de agua potable, saneamiento, electricidad e internet se ha duplicado en la última década, pero menos de la mitad de hogares tiene acceso a dicho paquete. Además, las desigualdades geográficas en el acceso a servicios básicos son importantes. Más de la mitad de los hogares urbanos tiene acceso a un paquete básico, pero solo el 6 por ciento de los hogares rurales disfruta de dicho acceso.

La calidad de los servicios es baja y desigual en el país. El suministro de agua potable y electricidad es afectado por interrupciones de cobertura y cortes de energía. El acceso al agua se ve limitado porque no siempre es segura para su consumo. La calidad de los servicios de salud está por debajo de los estándares de la Organización Mundial de la Salud en casi todo el país, y la calidad de la educación es baja, sobre todo en la selva y en la sierra. La calidad de dichos servicios es desigual a lo largo del territorio. Así, mientras que el número de médicos per cápita en Lima está al nivel recomendado por la Organización Mundial de la Salud, las demás regiones están rezagadas. De manera similar, mientras que la mitad de los estudiantes en la región de Tacna han obtenido un puntaje satisfactorio en lectura y matemáticas, en Loreto solo el 4 por ciento obtienen calificaciones satisfactorias. El bajo y desigual acceso a estos servicios amenaza la capacidad de las personas de salir de la pobreza y hacer frente a los choques.

En segundo lugar, la acumulación limitada de activos productivos por parte de los segmentos más pobres de la población está vinculada a trabajos de mala calidad y al estancamiento de la productividad laboral, lo que deja a los trabajadores desprotegidos frente a futuros choques. La economía peruana se caracteriza por una excesiva informalidad en comparación con otros países de ingreso mediano alto, dado el producto bruto interno (PBI) per cápita del país. La informalidad se ha mantenido alta en las últimas dos décadas, alcanzando su pico durante la pandemia. La productividad laboral es baja y ha estado estancada por años. Durante la expansión económica, la productividad mejoró poco en el Perú, en comparación con el incremento de otros países de ingreso mediano alto. La mayoría de los trabajadores peruanos están empleados en microempresas de baja productividad. En 2021, a pesar de la recuperación gradual de la economía y el nivel de empleo, la calidad de los trabajos aún no había vuelto a los niveles previos a la pandemia. Los trabajos han sufrido en muchas dimensiones, como el ingreso, los beneficios, la estabilidad y la satisfacción laboral, como se refleja en el índice de calidad del empleo, que cayó drásticamente, de 0.57 en 2019 a 0.53 en 2021.

La alta tasa de informalidad afecta la capacidad del gobierno para recaudar impuestos, la que está por debajo del resto de países de la región. El gobierno del Perú recauda relativamente menos ingresos que otros países con un PBI per cápita similar. La recaudación de impuestos está debajo de su potencial en el Perú por la estrecha base tributaria, la alta tasa de informalidad y la poca eficiencia en la recaudación. La alta tasa de informalidad y el umbral alto para el pago de impuestos sobre los ingresos laborales genera que solo 8 de cada 100 trabajadores paguen impuesto a la renta. También se estima que la evasión fiscal es alta en relación con otras economías de la Alianza del Pacífico, limitando aún más la recaudación.

En tercer lugar, la capacidad de redistribución del sistema tributario y de transferencias es limitada debido a la dependencia de impuestos indirectos regresivos y a las filtraciones en las transferencias sociales. El sistema tributario en el Perú se encuentra entre los sistemas de países de ingreso mediano alto que tienen el menor impacto en los esfuerzos por reducir la desigualdad. Esto se debe en parte a que la mayoría de los ingresos recaudados proviene de impuestos indirectos (sobre todo del Impuesto General a las Venta o IGV), los que son la forma más regresiva de tributación. Además, las exoneraciones del IGV, si bien

son progresivas, presentan filtraciones y están disponibles para personas en la parte superior de la distribución de ingresos. Otros beneficios, como las transferencias en efectivo, también registran filtraciones, lo que limita la capacidad de redistribución por parte del gobierno.

En cuarto lugar, la exposición del Perú a choques agregados negativos aumenta la probabilidad de los hogares de caer en la pobreza o de seguir siendo pobres. El Perú está particularmente expuesto a choques naturales debido a su ubicación y topología, y su exposición al riesgo climático ha aumentado en las últimas dos décadas. Los hogares rurales y de ingresos bajos están más expuestos a desastres naturales, mientras que los hogares urbanos y de mayores ingresos sufren más choques idiosincráticos a nivel económico. Entre los hogares rurales y de ingresos bajos, la probabilidad de salir de la pobreza disminuye frente a un desastre natural. Y entre los hogares urbanos y de mayores ingresos, la probabilidad de caer en la pobreza aumenta frente a un choque económico.

Es probable que las personas pobres y vulnerables enfrenten mayores variaciones climáticas en el futuro, lo que incrementará la desigualdad inducida por este fenómeno. El Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú estima que, para el año 2050, el nivel de precipitaciones descenderá hasta un 40 por ciento en algunas áreas del país. De igual modo, se espera que la temperatura aumente hasta en 3.5°C. Se espera que los aumentos más pronunciados de temperatura y disminución de lluvias ocurran en distritos con mayor proporción de personas pobres (distritos con pobreza crónica) y vulnerables (distritos con alta vulnerabilidad).

¿Cómo pueden el gobierno y las instituciones reducir la fragilidad de los logros sociales?

Para reducir la fragilidad de los avances sociales en el Perú, el gobierno y las instituciones deben promover un nuevo tipo de crecimiento, uno que sea inclusivo y se centre en la reducción de la pobreza y la desigualdad, pero que también aborde las debilidades reveladas por la pandemia. El crecimiento debe enfocarse en mejorar la capacidad productiva de las personas pobres y vulnerables. Los esfuerzos deben dirigirse a levantar las limitaciones persistentes, como los obstáculos que impiden que las empresas crezcan y que los trabajadores se formalicen. Promover la formalidad impulsando el crecimiento de las empresas elevaría la productividad, lo que se esperaría que beneficie a las personas pobres y vulnerables, las cuales están sobrerrepresentadas en trabajos informales y de mala calidad, reduciendo con ello las desigualdades. En este sentido, se debe considerar priorizar la inversión en sectores con alto potencial de crecimiento. Apostar por la agricultura, la silvicultura y el turismo, donde hay un importante porcentaje de personas pobres y vulnerables, ayudaría a desarrollar el potencial de estas personas en todo el país. También podría fomentar un desarrollo resiliente frente al clima para prepararse para el futuro, si los trabajadores adaptan sus actividades en función al cambio climático, disminuyen el peligro de despidos, y los sectores se van volviendo más verdes y competitivos. Estas políticas deben tenerse en cuenta incluso si toman más tiempo en implementarse.

En el mediano y largo plazo, el gobierno necesitará más recursos fiscales para financiar la provisión de servicios de calidad y acelerar la acumulación de activos productivos en los hogares. Esto implicaría apoyo sobre todo para la acumulación de capital humano, sin importar la ubicación geográfica o las características sociodemográficas. Uno de los esfuerzos iniciales debe enfocarse en cerrar la brecha de infraestructura en conectividad, tecnología, salud y educación. Las inversiones relevantes necesitan una mirada geográfica porque las principales brechas en infraestructura y en el suministro de servicios se encuentran en áreas remotas. Los pasos necesarios para este esfuerzo deben incluir reformas a nivel local basadas en definiciones claras de responsabilidad del gasto, en la articulación de presupuestos de diversas agencias en torno a proyectos compartidos y en la promoción de gastos relevantes. De igual modo, los servicios de calidad requieren más recursos fiscales. El gobierno debe enfocarse en políticas para reducir la evasión fiscal, aumentar la base tributaria, y aumentar la progresividad del sistema tributario (impuestos y transferencias).

Mientras tanto, en el corto plazo, se deben abordar los daños causados por la pandemia. La COVID-19 afectó de manera negativa la atención médica y la salud, la asistencia escolar y el aprendizaje, la calidad del empleo y el empleo de los jóvenes. Un primer paso para abordar los daños en la salud sería ofrecer atención de seguimiento para las personas que no se han recuperado del todo e invertir en programas de salud mental. Otra prioridad debería ser brindar apoyo a través de programas sociales a los niños que han perdido a sus cuidadores primarios. Para abordar las deficiencias de aprendizaje a raíz de la pandemia, es necesario implementar estrategias de recuperación. También se debería incentivar la recuperación de trabajos formales perdidos durante la pandemia y ayudar a los jóvenes a mejorar su nivel de empleabilidad ofreciendo programas de capacitación. Asimismo, se necesitarán inversiones para cerrar las desigualdades que se ampliaron durante la pandemia, como la brecha de oportunidades económicas que afecta a las mujeres.

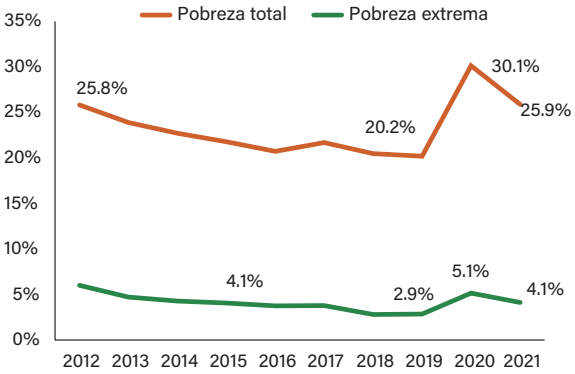
La agenda de corto plazo debe incluir la transición a un sistema de protección social adaptativo. El objetivo debe ser crear un sistema más resiliente contra choques futuros e identificar formas de proteger las ganancias sociales dentro de la economía. Sin embargo, dado que los choques no se distribuyen de manera uniforme en el país y que los diversos grupos de la población requieren una serie de herramientas en respuesta a los choques, es necesario un conjunto de políticas de protección social. Este conjunto debe incluir políticas de asistencia social para reducir la pobreza, políticas de seguro social para proteger a personas vulnerables, medidas para aumentar las oportunidades económicas para todos, y medidas para mejorar la capacidad de las personas para manejar riesgos y hacer frente a los choques.

Pobreza y desigualdad después de la crisis

01

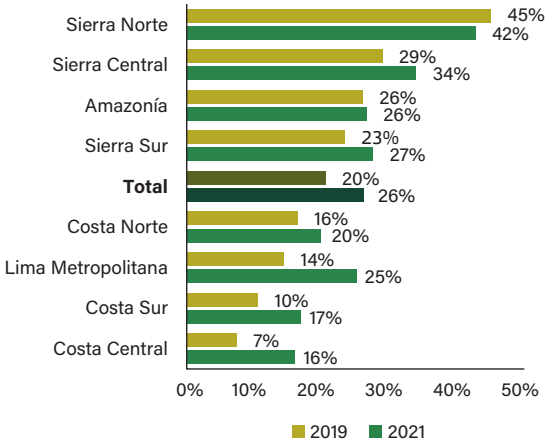
Después de décadas de progreso social y económico, el Perú tiene ahora tasas de pobreza más altas que antes de la pandemia. A fines de 2021, la tasa de pobreza en el Perú era de 25.9 por ciento, un nivel comparable con el de 2012 (Gráfico 1). La pobreza extrema se mantuvo en 4.1 por ciento, igual que la tasa de 2015. En términos absolutos, esto significa que, en 2021, había 8.6 millones de personas pobres, mientras que en 2019 solo había 6.6 millones (comparado con 8.3 millones en 2011). La tasa de pobreza es ahora más alta en casi todas las regiones del país. En 2021, uno de cada cuatro peruanos era pobre, pero un análisis geográfico muestra diferencias en todo el país. En la sierra norte y central, las tasas de pobreza ascendieron a 42 por ciento y 32 por ciento, respectivamente, mientras que en la costa central y sur la tasa fue de alrededor del 17 por ciento. En Lima fue de 25 por ciento. Además, en todas las áreas, excepto en la sierra norte, la tasa de pobreza fue más alta en 2021 que en 2019 (Gráfico 2).

Gráfico 1. Total de pobreza nacional y tasa de pobreza extrema, 2012–21
Porcentaje de la población total



Fuente: En base a información de la Encuesta Nacional de Hogares.

Gráfico 2. Pobreza nacional por región natural, 2019–21
Porcentaje de la población total



Fuente: En base a información de la Encuesta Nacional de Hogares.

El retroceso vino luego de dos décadas de una importante reducción de la pobreza. Entre 2004 y 2019, el porcentaje de la población que vivía por debajo de la línea nacional de pobreza cayó de 58.7 por ciento a 20.2 por ciento.[1] La mayor parte del avance corresponde al periodo de comienzos de la década de 2000 a 2013, cuando la tasa de pobreza cayó de 58.7 por ciento a 23.9 por ciento (34.8 puntos porcentuales). En los seis años siguientes, entre 2013 y 2019, la pobreza descendió solo 3.7 puntos porcentuales adicionales, a 20.2 por ciento. Siguiendo el mismo patrón, la mayor caída de la pobreza extrema fue durante 2004–13, de 16.4 por ciento a 4.7 por ciento (11.7 puntos porcentuales). Entre 2013–19, la reducción fue de 1.9 puntos porcentuales adicionales, a un nivel de 2.9 por ciento.

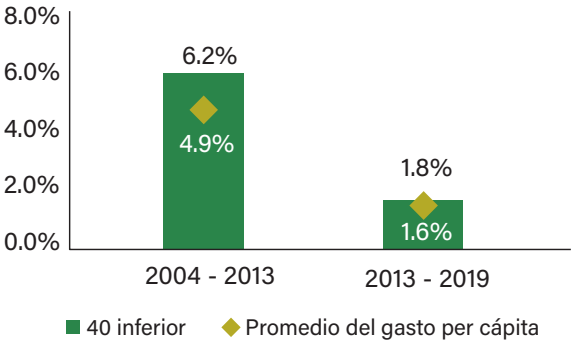
Las dos décadas anteriores a la pandemia se caracterizaron por un crecimiento más alto que el promedio de la región. Mientras que la región tuvo una tasa de crecimiento real promedio del producto bruto interno (PBI) de 3.6 por ciento entre 2004 y 2013,

1. En el Perú, el consumo per cápita de los hogares y las líneas de pobreza monetaria se usan para medir la pobreza. Las líneas de pobreza se elaboran en base al costo mínimo de la canasta básica de alimentos necesarios para vivir en condiciones adecuadas. El costo varía según la región, así como en función a la ubicación rural o urbana. La línea de pobreza nacional en moneda local en 2021 fue de S/ 378 per cápita al mes, mientras que la línea de pobreza extrema en 2021 fue de S/. 201 per cápita al mes.
2. En base a la SEDLAC (Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean), Center for Distributive, Labor, and Social Studies, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina y Equity Lab, Team for Statistical Development, Banco Mundial, Washington, DC, https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/.

el Perú registró un promedio del 6.6 por ciento.[2] El desempeño económico sobresaliente se explica por exitosas reformas macroestructurales, una política fiscal y monetaria adecuada y condiciones externas favorables por el auge de los precios de las materias primas, esto acompañado de una importante entrada neta de inversión extranjera directa.[3] Incluso después de la desaceleración de la economía por el final del auge de los precios de las materias primas, la desaceleración económica en China y el descenso de la inversión privada, el crecimiento promedio real del PBI fue tres veces más alto en el Perú que el promedio regional.[4] Como resultado del crecimiento, el PBI per cápita se duplicó a S/ 17,012.

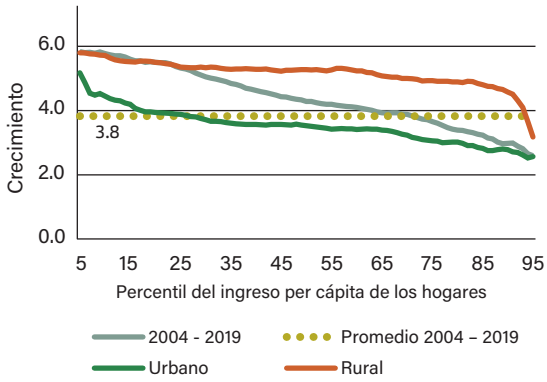
El crecimiento durante esos años favoreció a los pobres y permitió reducir la desigualdad. El crecimiento del bienestar para el 40 por ciento más pobre de la distribución de ingresos estuvo por encima del promedio, sobre todo en los años de mayor expansión económica. En el periodo 2004–13, el promedio del crecimiento del consumo per cápita para el 40 por ciento más pobre fue de 6.2 por ciento en comparación con el crecimiento promedio anual de 4.9 por ciento (Gráfico 3). De igual modo, el ingreso per cápita de los hogares creció a una tasa mayor entre los percentiles más bajos de la distribución de ingresos que en los percentiles más altos, tanto en áreas urbanas como rurales, como lo muestra la curva de incidencia de crecimiento del ingreso (Gráfico 4).

Gráfico 3. Tasa de crecimiento promedio anual del gasto per cápita, 2004–13 y 2013–19



Fuente: Elaboración en base de información de la SEDLAC 2004–19.

Gráfico 4. Curvas de incidencia de crecimiento, a nivel nacional, urbano y rural, 2004–19



Fuente: Elaboración en base de información de la SEDLAC 2004–19.

Durante este periodo, se obtuvieron importantes logros sociales. En cuanto al acceso a servicios básicos e infraestructura, como vivienda adecuada, saneamiento y educación, el porcentaje de personas con al menos una necesidad básica insatisfecha cayó de 56.8 por ciento en 1993 a 40.7 por ciento en 2007 y a 25.3 por ciento en 2017.[5]

3. Se implementaron diversas reformas estructurales en la década de 1990, tales como la adopción de normas fiscales, inflación objetivo y el establecimiento de un marco legal para inversiones extranjeras y privadas. En consecuencia, el país firmó acuerdos comerciales clave, como con Estados Unidos (2006), Japón (2011) y la Unión Europea (2012). Las principales políticas implementadas incluyeron la autonomía del Banco Central, flexibilidad del tipo de cambio y apertura comercial y financiera. Durante ese periodo, los precios de los commodities se incrementaron significativamente, lo que favoreció las exportaciones de minerales. Como resultado, el sector privado incrementó su contribución al crecimiento económico y la participación de la inversión privada en el PBI aumentó de 12 por ciento del PBI en 1993 y 18 por ciento en 2019. Asimismo, los flujos netos de inversiones extranjeras directas en 2019 fueron de US$6.8 mil millones (2.8 por ciento del PBI), lo que equivale a ocho veces los niveles de 2000.

4. El crecimiento promedio del PBI entre 2013 y 2019 fue de 3.1 por ciento en el Perú y de 1.0 por ciento en América Latina y el Caribe.

5. Este análisis se basa en el censo de población de 1993, 2007 y 2017 usando la medición de necesidades básicas insatisfechas. Ver Censos Nacionales 1993: XI de Población y VI de Vivienda (tablero de mando), Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima, Perú, http://censos.inei.gob.pe/censos1993/redatam/; Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda (tablero de mando), Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima, Perú, http://censos.inei.gob.pe/Censos2007/redatam/; Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas (tablero de mando), Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima, Perú, https://censo2017.inei.gob.pe/resultados-definitivos-de-los-censos-nacionales-2017/.

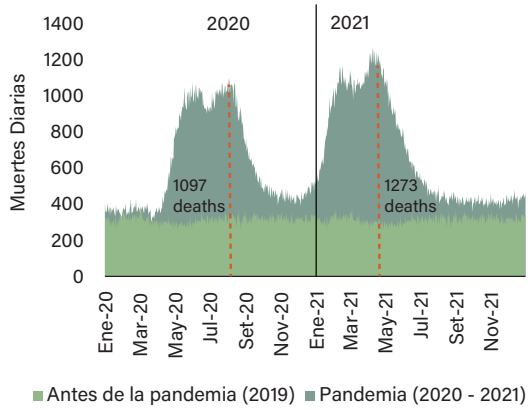
La falta de acceso que registró una mejora notable fue la de los servicios de alcantarillado, que cayó en 30.7 puntos porcentuales, de 36.5 por ciento en 1993 a 5.8 por ciento en 2017. También se observó considerable progreso en el acceso a agua potable y a electricidad, que aumentó de 62 por ciento a 87 por ciento y de 76 por ciento a 96 por ciento, respectivamente, entre 2004 y 2021. De igual manera, la mejora en los indicadores del mercado laboral contribuyó a la reducción de la pobreza. Los mayores ingresos laborales explicaron el 56 por ciento de la reducción de la pobreza entre 2004 y 2021 y el 48 por ciento de la reducción de la pobreza extrema.

La COVID-19 reveló la fragilidad de los logros sociales

Las mejoras a largo plazo en el bienestar de los hogares se detuvieron repentinamente cuando el Perú registró una de las tasas de mortalidad por COVID-19 más altas del mundo e impuso los confinamientos más estrictos. De acuerdo con el Ministerio de Salud, 3.5 millones de peruanos se contagiaron de COVID-19 entre 2020 y 2021, y más de 213,000 murieron por dicha causa, ubicando al Perú como el país con el porcentaje más alto (o el segundo con el porcentaje más alto) de muertes por COVID-19 per cápita en el mundo, con una tasa de 6,000 personas por millón de habitantes (Gráfico 5).[6] Las estrictas medidas de cuarentena en el Perú alejaron a las personas de las actividades económicas y sociales, y la movilidad recién recuperó los niveles previos a la pandemia a mediados de 2022. Según las tendencias de movilidad de Google (Google Mobility Trends), las actividades del comercio minorista y recreación, actividades en parques y lugares de trabajo y el número de personas en estaciones de transporte público descendieron en al menos 72 por ciento.[7]

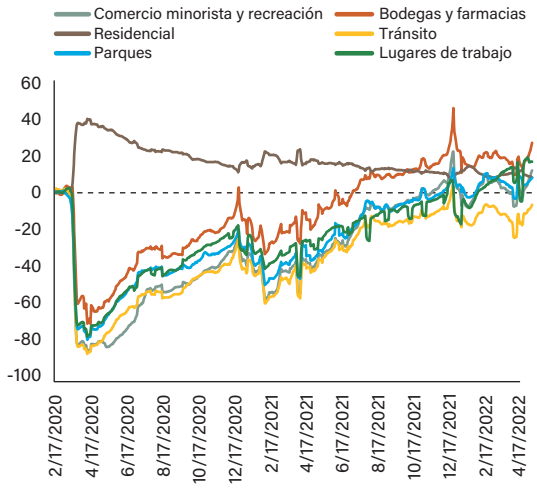
Mientras tanto, el tiempo que las personas pasaba en casa aumentó en casi 40 por ciento inmediatamente después del inicio del confinamiento (Gráfico 6). El confinamiento y las restricciones de movilidad estuvieron entre los más estrictos de la región.

Gráfico 5. Exceso de muertes en 2020 y 2021 en relación a 2019



Fuentes: información del SINADEF.

Gráfico 6. Cambios de movilidad por categoría, 2020–22



Fuentes: COVID 19: Google Mobility Trends.

6. Según Our World in Data (Nuestro Mundo en Datos), el Perú figura primero entre los países con mayor número de muertes por millón de habitantes. Ver Coronavirus (COVID-19) Muertes (tablero de mando), Our World in Data, Global Change Data Lab, University of Oxford, Oxford, UK, https://ourworldindata.org/covid-deaths. Según estimados recientes en Lancet, el Perú aparece en segundo lugar, después de Bolivia. (COVID-19 Cumulative Infection Collaborators 2022).

7. Ver COVID-19: Google Mobility Trends (tablero de mando), Our World in Data, Global Change Data Lab, University of Oxford, Oxford, UK, https://ourworldindata.org/covid-google-mobility-trends.

Como resultado de la pandemia global y las estrictas medidas de confinamiento, la economía se contrajo 11 por ciento en 2020. Esta fue la caída más grande en los últimos 30 años y la mayor registrada en América Latina ese año. Los sectores más afectados fueron construcción, comercio y otros servicios. El PBI en estos sectores cayó en términos reales en 13.3 por ciento, 16.0 por ciento y 10.0 por ciento en 2020, respectivamente. Además, el empleo en estos sectores también cayó en 11.1 por ciento, 20.5 por ciento y 26.2 por ciento, respectivamente.

La crisis borró en un solo año más de una década de progreso en la reducción de la pobreza, revelando la fragilidad de los logros sociales. En 2020, la tasa de pobreza nacional subió a 30.1 por ciento, equivalente al nivel de 2010. La tasa de pobreza extrema también se incrementó, de 2.9 por ciento en 2019 a 5.1 por ciento en 2020. Las difíciles condiciones del mercado laboral dieron lugar a menores ingresos laborales y menor gasto per cápita de los hogares. El ingreso laboral promedio se redujo en 21.0 por ciento y el gasto mensual per cápita de los hogares cayó en 15.9 por ciento.[8] La calidad de los trabajos también bajó. El porcentaje de trabajadores con empleos adecuados descendió de 55.8 por ciento en 2019 a 45.5 por ciento en 2020.[9] Los efectos negativos fueron más pronunciados entre las personas en el nivel más bajo de la distribución de ingresos.

Para 2022, dos años después del inicio de la pandemia, la actividad económica se ha recuperado, pero los hogares perciben menos ingresos laborales y la calidad del empleo es menor. El PBI creció a una tasa de 13.4 por ciento en 2021 y 2.7 por ciento en 2022, volviendo a la tasa de crecimiento del 2019. Sin embargo, entre 2019 y 2021, la tasa de informalidad pasó de 72.7 por ciento a 76.8 por ciento, lo que representa 693,500 nuevos trabajos informales. El ingreso laboral mensual promedio todavía era 5 por ciento más bajo en 2021 que antes de la pandemia y el gasto fue en promedio 3 por ciento más bajo en 2021 que antes de la pandemia.

Los ingresos no protegieron a los peruanos de los choques de salud por la COVID-19

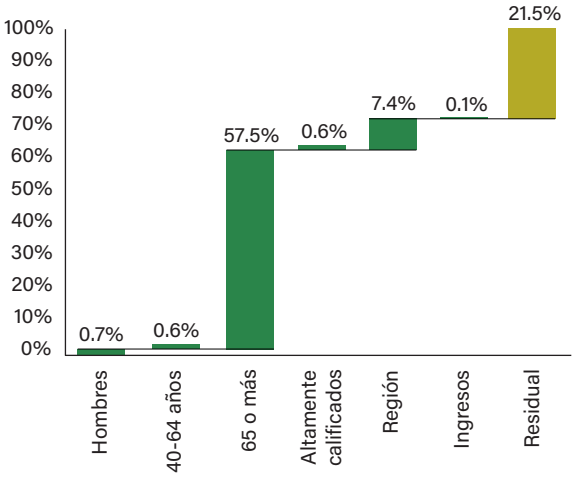
Para entender los impactos distributivos de las defunciones por la COVID-19, se realizó un emparejamiento novedoso entre diversos conjuntos de datos. Los fallecimientos en el Perú se reportan al Sistema Informático Nacional de Defunciones (SINADEF), junto con algunas características socioeconómicas como fecha de defunción, sexo, lugar de residencia, estado civil y nivel educativo.[10] Sin embargo, no existe información sobre los ingresos o gastos de los hogares de los fallecidos, variables cruciales para el cálculo de la incidencia distributiva. La Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) contiene esta información. Por lo tanto, se realizó un ejercicio de emparejamiento para identificar las características socioeconómicas de las personas fallecidas y sus familias.[11] Si bien hay consideraciones metodológicas respecto al análisis, los resultados –como mucho– subestiman la magnitud de las diferencias.

La edad y la región de residencia explican la mayor parte de las diferencias en tasas de mortalidad, mientras que el ingreso no influyó en la probabilidad de morir de COVID-19. Un análisis de varianza sobre las tasas de mortalidad por características individuales muestra que la edad y la región de residencia son los principales determinantes de la probabilidad de morir de COVID-19. El Gráfico 7 muestra la descomposición del exceso de tasas de mortalidad por variable incluida en la estimación.

8. A precios constantes en el área de Lima Metropolitana en 2021 (INEI 2022a).
9. Un empleo de calidad, según el índice de calidad del empleo, es definido como un empleo con el que el trabajador percibe un ingreso suficiente (por encima de la línea de pobreza), beneficios (salud y jubilación), estabilidad (un contrato) y satisfacción (Gammarano 2020).
10. Ver SINADEF (Sistema Informático Nacional de Defunciones) (sitio web), Ministerio de Salud, Lima, Perú, https://www.minsa.gob.pe/defunciones/.
11. El detalle de la metodología y las limitaciones se puede encontrar en el capítulo 2 de la Evaluación de Pobreza y Equidad en el Perú del Banco Mundial, anexo B.

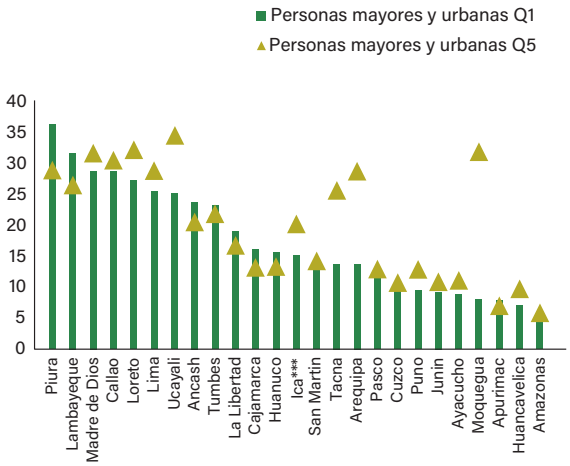
La edad de la población explica gran parte de la varianza en el exceso de mortalidad (cerca de 60 por ciento). Otro 7 por ciento se explica por las regiones donde vivían las personas. La educación y el sexo tuvieron poco poder explicativo y el ingreso no explicó nada de la varianza.

Gráfico 7. Análisis ANOVA: varianza en las tasas de mortalidad



Fuente: elaboración en base a información de la Encuesta Nacional de Hogares y el SINADEF.

Gráfico 8. Exceso de muertes por 1,000 habitantes, población 65+, por región y quintil de gasto



Fuente: Elaboración en base a información de la Encuesta Nacional de Hogares y el SINADEF.

Los peruanos por encima de los 40 años tuvieron una probabilidad tres veces más alta de morir durante la pandemia que en un año normal, pero ésta se mantuvo por debajo del 1 por ciento, mientras que los peruanos por encima de los 65 años tuvieron una probabilidad dos veces más alta de morir durante la pandemia, y su tasa de mortalidad superó el 4 por ciento. Antes de la pandemia, se reportaron 24,000 muertes en el grupo de edad de 40–65 años, mientras que en 2021 fueron casi 72,000 muertes. Entre el grupo de 65+ años, se reportaron 72,000 muertes antes de la pandemia, mientras que en 2021 fueron 151,000.

Las tasas de mortalidad fueron homogéneas a lo largo de la distribución de ingresos, pero se diferenciaron sobre todo por región de residencia. En la mayoría de regiones, la población urbana de 65 años o más no mostró diferencias en las tasas de mortalidad entre el quintil de gasto más alto y el quintil más bajo (Gráfico 8). La diferencia en las tasas de mortalidad fue mucho más notoria de una región a otra. El exceso de muertes en regiones como Piura duplicó las de Cajamarca y Huánuco y fue cuatro veces más alto que en Apurímac y Huancavelica, sin importar el nivel de ingresos de los hogares.[12]

El empleo no protegió por igual a los trabajadores de las pérdidas económicas

Los trabajadores sufrieron pérdidas económicas de diferentes magnitudes, dependiendo de su situación laboral. En el pico de la pandemia (segundo trimestre de 2020) se perdieron aproximadamente 6.7 millones de trabajos.[13] El impacto en el empleo fue heterogéneo y dependió sobre todo del nivel

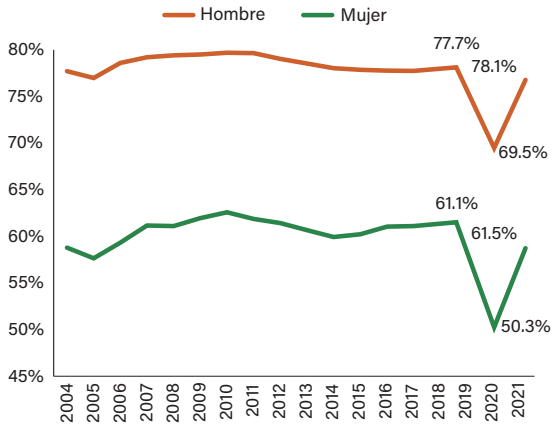
12. Una mayor urbanización en ciudades grandes dentro de Piura en comparación con Apurímac y Cajamarca y un porcentaje más alto de personas mayores en una población podrían haber influido en las diferencias regionales. La COVID-19 se propagó más rápido en áreas densamente pobladas y las personas mayores estuvieron expuestas a mayor riesgo. Mayor información en la próxima Evaluación de la Pobreza en el Perú, capítulo 2.
13. INEI (2020b).

de formalidad e informalidad de los trabajadores y sus puestos. Por ejemplo, en el área de Lima Metropolitana, los trabajadores independientes y empleados en empresas con menos de 10 trabajadores (mayormente informales) mostraron la caída más pronunciada en el empleo (63 por ciento y 66 por ciento, respectivamente).[14] Los trabajadores informales tuvieron 12.4 por ciento más probabilidades de quedar desempleados. Los trabajadores que dependían del transporte público, sobre todo en áreas urbanas, fueron particularmente afectados por la pandemia.[15] Por el contrario, las personas que podían trabajar desde casa y tenían conectividad de internet (en su mayoría formales) fueron menos propensas a perder sus empleos en 2020. Los trabajadores ocupados en sectores esenciales tuvieron 22.2 por ciento más de probabilidades de conservar su empleo.[16]

Las mujeres y los jóvenes fueron desproporcionadamente afectados por las pérdidas económicas. Las mujeres tuvieron 9 por ciento más probabilidades de perder su trabajo[17] Y también dejaron de trabajar a una tasa más alta que los hombres, en parte por cuidar a niños y personas mayores debido al cierre de escuelas y a un menor apoyo de los sistemas de atención y cuidado. El Gráfico 9 muestra que la caída en términos de participación laboral entre las mujeres, 11.2 puntos porcentuales, fue mayor que en el caso de los hombres, 8.6 puntos porcentuales. Esto coincide con la evidencia de la Encuesta Telefónica de Alta Frecuencia del Banco Mundial (High Frequency Phone Survey) realizada durante la pandemia, que reportó que el 31 por ciento de las mujeres tenía mayor carga de trabajo doméstico en comparación con el 20 por ciento de hombres.[18] Los jóvenes (14–24 años) también perdieron sus trabajos a tasas más elevadas. El Gráfico 10 muestra que la tasa de desempleo entre los jóvenes en Lima Metropolitana se duplicó entre 2019 y 2020. También aumentó más que la tasa entre los adultos: 20 puntos porcentuales entre los jóvenes, en comparación con 10 puntos porcentuales entre los adultos. Además, la tasa de informalidad entre los jóvenes, que ya era 8 puntos porcentuales más alta que la de los adultos, aumentó durante la pandemia.

Gráfico 9. Participación en la fuerza laboral, por sexo, 2004–21

Población total de 14 años o más, %



Fuente: En base a información de la Encuesta Nacional de Hogares.

14. INEI (2020d).

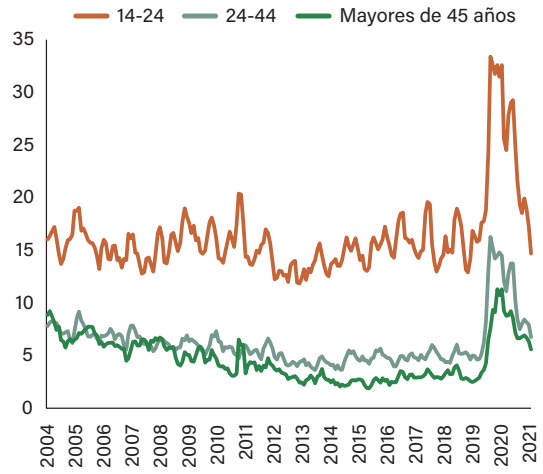
15. (Cueva, Del Carpio y Winkler 2021). Los estimados son en base al componente longitudinal de la Encuesta Nacional de Hogares (2020). La probabilidad de que las mujeres pierdan su trabajo está en función de las características que permiten que los empleados puedan trabajar desde la casa y de las características individuales como grupo de edad, residencia urbana o rural y nivel educativo.

16. Los estimados son en base al componente longitudinal de la ENAHO (2020). La probabilidad de que las mujeres pierdan su trabajo está en función de las características que permiten que los empleados puedan trabajar desde la casa y de las características individuales como grupo de edad, residencia urbana o rural y nivel educativo (Cueva, Del Carpio y Winkler 2021).

17. Cueva, Del Carpio y Winkler (2021).

18. La Encuesta Telefónica de Alta Frecuencia fue un instrumento implementado en medio de la pandemia por el Banco Mundial, en un esfuerzo en conjunto con oficinas estadísticas de América Latina y el Caribe y otras regiones (Mejía-Mantilla et al. 2021). Las encuestas se llevaban a cabo por teléfono en un formato de panel en tres olas. En promedio, se desarrollaron mil entrevistas en cada país durante cada ola. Las encuestas recogían información sobre múltiples dimensiones, tales como cambios en empleo e ingresos, la prevalencia de seguridad alimentaria, acceso a servicios de salud, educación y financieros, mecanismos de afrontamiento, etc.

Gráfico 10. Lima Metropolitana: tasa de desempleo, por grupo de edad, 2004–21
Media móvil tres meses, %



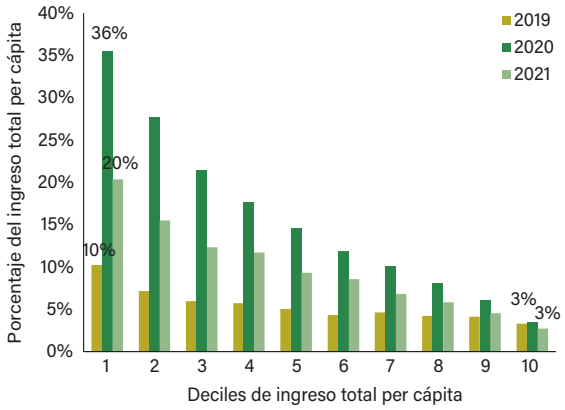
Fuente: Información del Banco Central de Reserva del Perú.

La respuesta del gobierno solo mitigó parcialmente los efectos de la COVID-19

En respuesta a la pérdida de empleo e ingresos, el gobierno implementó importantes transferencias de efectivo para las personas pobres y vulnerables. Entre marzo de 2020 y setiembre de 2021, el gobierno puso en marcha uno de los mayores planes económicos de la región, que ascendió a 21.6 por ciento del PBI. Éste consistió en la inyección de liquidez para empresas a través de préstamos garantizados, transferencias de efectivo a grupos vulnerables, mayor gasto en bienes y servicios y la flexibilización del acceso a cuentas de ahorro por tiempo de servicio y cuentas de pensión privada.[19] Se lanzaron un total de seis programas de transferencias de efectivo para mitigar los efectos de la pandemia.[20] En total, el 72.6 por ciento de los hogares recibió al menos un tipo de beneficio. La incidencia entre los hogares pobres fue de 84.1 por ciento, mientras que entre los hogares en pobreza extrema fue de 85.7 por ciento.

Las transferencias sirvieron parcialmente para amortiguar la reducción del ingreso laboral. El gráfico 11 muestra que, para los hogares en el decil inferior, las transferencias representaron más de un tercio del ingreso per cápita en 2020, un incremento de 26 puntos porcentuales en relación a un año regular sin pandemia (2019). Para los hogares en el decil superior, las transferencias representaron únicamente el 3 por ciento de sus ingresos en 2019 y 2020. El Gráfico 12 muestra un patrón similar. El ingreso laboral per cápita disminuyó a lo largo de todos los deciles en alrededor de 9 por ciento. Sin embargo, el ingreso no laboral per cápita (que incluye transferencias) subió 6 por ciento entre los deciles más bajos, lo que mitigó la caída del ingreso total per cápita entre los hogares pobres. Si bien las transferencias sirvieron como amortiguador y estuvieron focalizadas, no fueron lo suficientemente grandes para contrarrestar la magnitud sin precedentes del choque económico y los pobres igualmente experimentaron una disminución de sus ingresos, lo que llevó a más personas a caer en la pobreza.

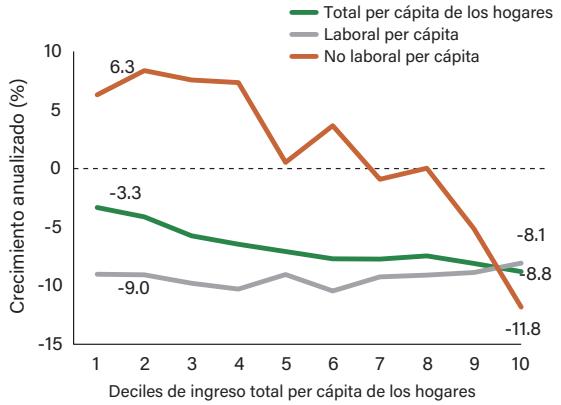
Gráfico 11. Transferencias sociales per cápita 2019–21
% del ingreso total per cápita de los hogares



Fuente: Estimados en base a información de la SEDLAC.
Nota: Las transferencias incluyen tanto transferencias de efectivo condicionadas y no condicionadas. Los ingresos totales per cápita excluyen el alquiler imputado.

19. Según el Ministerio de Economía y Finanzas, las medidas fiscales y de gasto público representan el 7.8 por ciento del PBI.
20. Las transferencias de efectivo para mitigar la pandemia fueron el bono para hogares en extrema pobreza, el bono independiente, el bono rural, el bono familiar universal, el Bono 600 y el Bono Yanapay (Gob.pe 2021).

Gráfico 12. Curva de incidencia de crecimiento, por componente de ingreso, 2019–21



Fuente: Estimados en base a información de la SEDLAC.
Nota: Los ingresos totales per cápita excluyen el alquiler imputado. Los ingresos no laborales incluyen transferencias, pensiones, ingresos de capital y otras fuentes de ingresos, tales como donaciones.

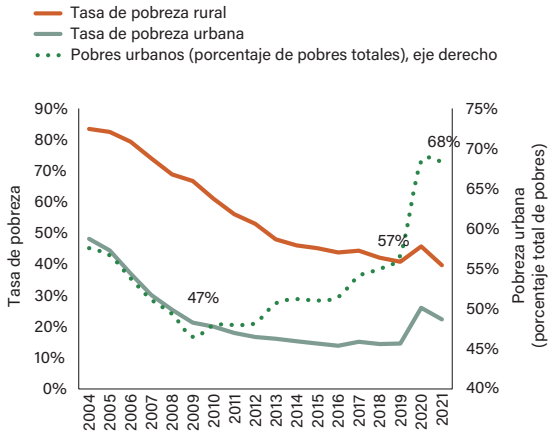
Sin la respuesta del gobierno, la pandemia podría haber sido más devastadora en términos de pobreza, especialmente para la población rural y la población indígena y afroperuana.[21] Las estimaciones en base a información de la ENAHO de 2020 muestran que la tasa de pobreza podría haber sido 3.6 puntos porcentuales más alta sin las transferencias del gobierno.[22] La tasa de pobreza en áreas urbanas habría sido 3 puntos porcentuales más alta, mientras que en áreas rurales habría sido cerca de 5.5 puntos porcentuales mayor. Si bien las medidas de mitigación más importantes se dieron en 2020, el gobierno continuó con sus esfuerzos en 2021. El Bono Yanapay cubrió al 67 por ciento del total de hogares. De no ser por estos beneficios, en 2021 las tasas de pobreza nacional y urbana podrían haber sido 2 puntos porcentuales más altas, mientras que en áreas rurales ésta habría alcanzado casi 3 puntos porcentuales más. Los beneficios también ayudaron a evitar mayores impactos de pobreza en la población indígena y afroperuana, ya que las medidas de mitigación previnieron incrementos adicionales de 3.3 y 2.4 puntos porcentuales en la tasa de pobreza en los años 2020 y 2021, respectivamente.[23]

La pobreza se ha vuelto más urbana que nunca antes

Luego de la crisis, la pobreza se ha vuelto predominantemente urbana. La tendencia hacia la urbanización de la pobreza empezó antes de la crisis de la COVID-19. Sin embargo, el proceso se aceleró con la pandemia. De 2013 en adelante, el Perú experimentó un proceso de urbanización de la pobreza, ya que el porcentaje de personas pobres que viven en áreas urbanas aumentó a más del 50 por ciento. Para 2019, las áreas urbanas representaban el 56.7 por ciento del total de personas pobres. Debido a la pandemia, el porcentaje aumentó de manera significativa a 68.7 por ciento en 2021 (Gráfico 14). Esto es consistente con el hecho de que la densidad poblacional en áreas urbanas generó un riesgo más alto de contagio y una mayor necesidad de medidas de contención. Mientras tanto, los niveles de la pobreza rural ya se han recuperado, mientras que pobreza urbana está impulsando el estancamiento en la reducción de la pobreza. La pobreza urbana está concentrada en Lima (24 por ciento de pobres), y Lima junto con las otras 12 ciudades más grandes del país, representan el 40 por ciento de toda la población pobre (Gráfico 15). La urbanización de la pobreza y su concentración en núcleos urbanos demandan una estrategia actualizada para reducir la pobreza. La desaceleración de la actividad económica, los choques externos, la baja productividad y la alta informalidad en el mercado laboral, así como la migración a nivel nacional e internacional son algunos de los principales factores asociados con el aumento de la pobreza y la vulnerabilidad urbana (Recuadro 1).

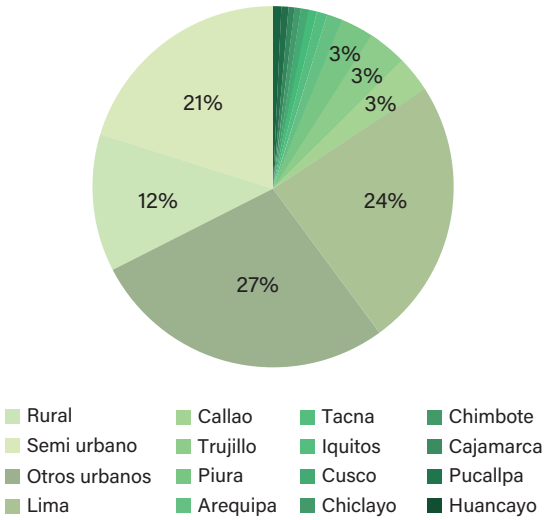
21. Una persona es considerada indígena o afroperuana si vive en un hogar donde el jefe de familia considera que la familia es quechua, aimara, amazónica o afrodescendiente en virtud de sus costumbres o ancestros.
22. Estimados usando la línea internacional de pobreza de paridad de poder adquisitivo (PPA) de $6.85 por día de 2017 y ENAHO.
23. Estimados usando la línea internacional de pobreza de PPA de $6.85 por día de 2017.

Gráfico 13. La urbanización de la pobreza: pobreza por área, 2004–21
% de la población total, porcentaje total de pobres



Fuente: En base a información de la Encuesta Nacional de Hogares.

Gráfico 14. Porcentaje de personas pobres, por área urbana y rural, 2021
% total de pobres



Fuente: En base a información de la Encuesta Nacional de Hogares.
Nota: La información de personas pobres por distrito proviene de estimados de áreas pequeñas en base a la Encuesta Nacional de Hogares de 2017 y 2021 y el censo de 2017. En el caso de las 13 ciudades más grandes, los distritos están agrupados a nivel de ciudad. Los demás distritos se agrupan como otras áreas urbanas, áreas semiurbanas y áreas rural, de acuerdo a la definición del Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Recuadro 1. Migración venezolana en el Perú

Alrededor de 6.8 millones de personas han abandonado la República Bolivariana de Venezuela para escapar de la crisis económica, social y política; estos migrantes representan la segunda crisis de desplazamiento externo más grande del mundo.[a] Después de Colombia, el Perú ha recibido más migrantes y refugiados venezolanos que cualquier otro país de la región y es el primero en el número de solicitantes de refugio. Aproximadamente 1.4 millones de migrantes y refugiados venezolanos vivían en el Perú en 2022 (R4V 2023). La población de migrantes y refugiados se ha establecido sobre todo en la costa y cerca del 84 por ciento en Lima y Callao.

a. "Situación de Venezuela," Emergencias, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ginebra, https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html.

El flujo de migrantes y refugiados venezolanos representó un reto importante para la provisión de servicios públicos, en particular en áreas con mayor concentración de migrantes. En respuesta, los sistemas de educación y salud pública tuvieron que realizar esfuerzos orientados a satisfacer el aumento de la demanda. En 2019, se estimaba que el sistema de educación pública necesitaría 118,000 espacios adicionales para acomodar a los estudiantes venezolanos, de los cuales solo 35,000 estaban asistiendo a la escuela en ese momento.

Los migrantes y refugiados venezolanos registrados que llegan al Perú tienen en promedio un mayor nivel educativo que los peruanos. Sin embargo, su ingreso al mercado laboral se ha dado en condiciones desfavorables y con cierto grado de problemas en el emparejamiento de habilidades.[b] Los trabajadores venezolanos ganaban 37 por ciento menos por hora en comparación con los trabajadores peruanos con funciones similares. La mayoría de trabajadores venezolanos dependientes no tenía contrato y trabajaba en empresas pequeñas. Así, no contaban con un seguro de salud por sus empleos. La vulnerabilidad de sus trabajos se explica sobre todo por su situación migratoria y su limitada capacidad para homologar sus títulos.

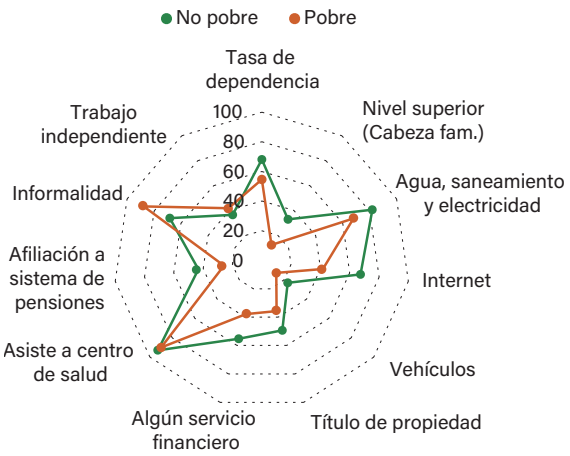
Los migrantes y refugiados venezolanos parecen haber sido afectados por la pandemia más seriamente que los peruanos. La concentración de migrantes y refugiados venezolanos en áreas urbanas aumentó su exposición al COVID-19. De igual modo, la mayor incidencia de pobreza y una menor base de activos productivos entre ellos antes de la pandemia (18 por ciento en comparación al 13 por ciento entre los peruanos en regiones similares) limitaron su capacidad para hacer frente a la crisis. Los migrantes y refugiados venezolanos enfrentaron la pandemia bajo condiciones laborales y de vivienda más vulnerables, con menos acceso al seguro de salud. Además, ellos no eran elegibles para recibir transferencias de efectivo del gobierno para protegerlos contra los choques de ingresos asociados con la crisis de la COVID-19.

Los pobres urbanos poseen significativamente menos activos productivos y tienen menos acceso a servicios y mercados en comparación con la población no pobre. En 2021, los pobres urbanos eran más vulnerables y tenían menos capital humano, físico e institucional que los no pobres urbanos (Gráfico 15). Por ejemplo, el porcentaje de pobres urbanos en hogares cuyos jefes del hogar cuentan con educación superior es de solo 12 por ciento, mientras que la proporción correspondiente entre los hogares no pobres es de 33 por ciento. Asimismo, solo el 68 por ciento de los pobres urbanos tiene acceso al agua, saneamiento y electricidad, mientras que el porcentaje correspondiente entre los no pobres es de 82 por ciento. Los pobres urbanos también carecen de acceso a internet. Solo el 42 por ciento de los pobres urbanos tiene acceso a internet, en comparación con el 67 por ciento de los no pobres. Los pobres urbanos tienen menos acceso a títulos de propiedad y servicios financieros (36 y 38 por ciento respectivamente), mientras que entre los no pobres 49 por ciento y 55 por ciento tienen acceso a títulos de propiedad y servicios financieros, respectivamente. Los pobres y no pobres urbanos exhiben tasas

b. Esto según resultados de la encuesta dirigida a la población venezolana residente en Perú en 2018 (INEI 2022b).

similares de atención en centros de salud, pero la baja afiliación a un sistema de pensión y la presencia de tasas más altas de informalidad y de empleo independiente entre las personas pobres significa que tienen mayores privaciones en cuanto al acceso a protección social y a los mercados financieros y laborales.[24]

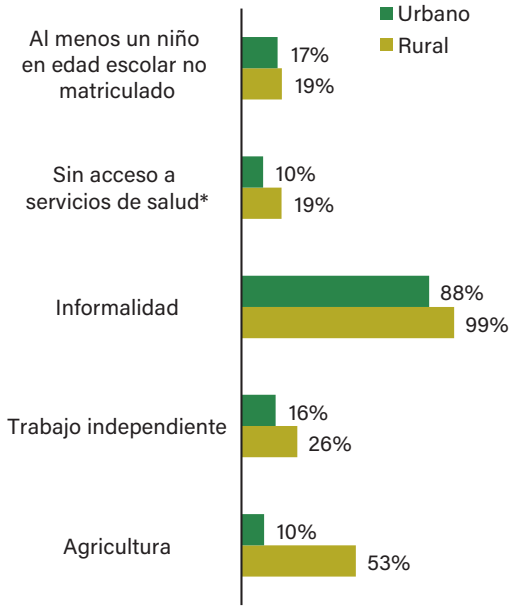
Gráfico 15. Características de la población urbana, por situación de pobreza, 2021
% de la población



Fuente: En base a información de la Encuesta Nacional de Hogares.
Nota: El ratio de dependencia es la proporción de personas que generan ingresos en el hogar en relación a todos los miembros del hogar.

Los pobres urbanos están mejor que los pobres rurales. En comparación con los pobres urbanos, los pobres rurales sufren más privaciones y trabajan en empleos más vulnerables (Gráfico 16). En algunos indicadores, las diferencias no son significativas. Por ejemplo, el porcentaje de la población con al menos un hijo que no asiste a la escuela es de 17 por ciento en áreas urbanas y de 19 por ciento en áreas rurales. Otros indicadores son mucho más determinantes. Por ejemplo, el 53 por ciento de los pobres rurales trabaja en agricultura, mientras que solo el 10 por ciento de los pobres urbanos está empleado en este sector. Los pobres rurales enfrentan restricciones mucho mayores

Gráfico 16. Características de las personas en situación de pobreza, por ubicación, 2021
% de la población



Fuente: En base a información de la Encuesta Nacional de Hogares.
Nota: En caso de enfermedad o accidente, los pobres tienden a absteerse de usar los servicios de salud debido a que carecen de dinero o seguro de salud o porque el centro de salud más cercano está ubicado a gran distancia.

en el acceso a servicios de salud. La población urbana tiene casi el doble de probabilidades de recibir atención en un centro de salud cuando lo necesita que la población rural.

Debido a la pandemia, tanto las personas pobres como las no pobres en áreas urbanas experimentaron pérdidas que representaron retrocesos en relación con la situación de casi una década antes. Si bien las mejoras de la última década han sido sustanciales, los pobres urbanos siguen siendo más vulnerables y poseen menos capital humano, físico e institucional que los no pobres urbanos. La Tabla 1 muestra que la acumulación de activos y acceso a servicios

24. Lavado y Miranda (2022).

entre los no pobres urbanos ha empeorado en ciertas áreas. Por ejemplo, entre los no pobres urbanos, en 2021, la proporción de hogares cuyos jefes habían alcanzado educación superior, los miembros que tenían acceso a sistemas de pensión y la población que residía en viviendas con títulos de propiedad descendió por debajo de los niveles de casi una década atrás.[25] Las personas pobres también experimentaron un revés similar en comparación con los niveles de una década atrás. Para 2021, la incidencia del empleo independiente era mayor y la posesión de títulos de propiedad era menos común entre los pobres urbanos que en 2013. Asimismo, mientras que la informalidad disminuyó entre los pobres urbanos, esta aumentó entre los no pobres urbanos.

Tabla 1. Perfil de la población no pobre y pobre urbana, 2013 y 2021
% del total

Indicador	2013*		2021		2021 vs 2013	
	No pobre	Pobre	No pobre	Pobre	No pobre	Pobre
Tasa de dependencia	62.3	46.9	68.0	54.6	^	^
Jefe del hogar con educ. sup.	33.7	9.5	32.8	12.3	v	^
Agua, saneamiento y electricidad	80.0	59.3	82.1	68.1	^	^
Acceso a Internet	36.5	6.9	67.3	41.7	^	^
Vehículo propio	23.6	9.4	23.1	13.0	v	^
Título de propiedad	56.7	45.8	49.4	35.7	v	v
Algún servicio financiero	52.6	36.5	55.3	38.0	^	^
Asistencia a un centro de salud	86.9	72.9	92.8	89.9	^	^
Afiliación a sistema de pensión	43.8	17.5	43.3	25.8	v	^
Informalidad	63.5	89.2	68.4	87.7	^	v
Trabajo independiente	31.6	40.5	36.4	41.8	^	^

Fuente: En base a información de la Encuesta Nacional de Hogares.
Nota: La información sobre inclusión financiera corresponde a 2015.

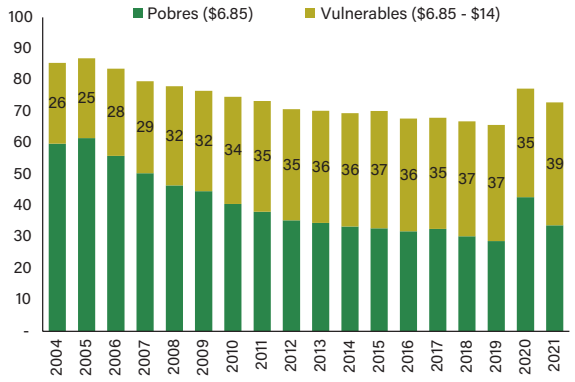
La tasa de vulnerabilidad alcanzó su pico y estuvo concentrada en núcleos urbanos

A lo largo de las dos décadas pasadas, la vulnerabilidad ha ido aumentando y poniendo en riesgo el progreso que se había logrado. Para 2021, cerca del 40 por ciento de la población estaba en riesgo de caer en la pobreza, el mayor porcentaje desde 2004. Si se mide la vulnerabilidad usando la línea de pobreza internacional de países de ingreso medio para ingresos per cápita entre US$6.85 y US$14.00 por día en paridad de poder adquisitivo (PPA) de 2017, la tasa de vulnerabilidad se elevó de 26 por ciento en 2004 a 39 por ciento en 2021.[26] Si bien la tasa de pobreza disminuyó a lo largo del periodo, las personas que salieron de la pobreza no lograron alcanzar un nivel muy por encima de la línea de pobreza y eran, por lo tanto, vulnerables a caer en la pobreza en el evento de un choque (Gráfico 17). Esta alta tasa de vulnerabilidad desencadenó la pérdida de 10 años de progreso social durante la COVID-19, lo que representó un mayor retroceso en el caso del Perú que en el resto de la región de América Latina y el Caribe. Según estimaciones usando información de la SEDLAC y la línea de vulnerabilidad internacional de países de ingreso medio (ingresos entre US$6.85 y US$14.00 por día), el porcentaje de personas vulnerables en el

25. Según estimados en base a información de la ENAHO, la reducción del porcentaje de la población que reside en viviendas donde tenían títulos de propiedad puede explicarse por la disminución del porcentaje de la población que vive en sus propiedades (con o sin préstamo hipotecario). Esto concuerda con la urbanización de la pobreza y el aumento del número de personas que viven en pobreza a causa de la pandemia.
26. Estimados usando información de la SEDLAC y definiciones de ingreso y líneas de pobreza internacional actualizadas.

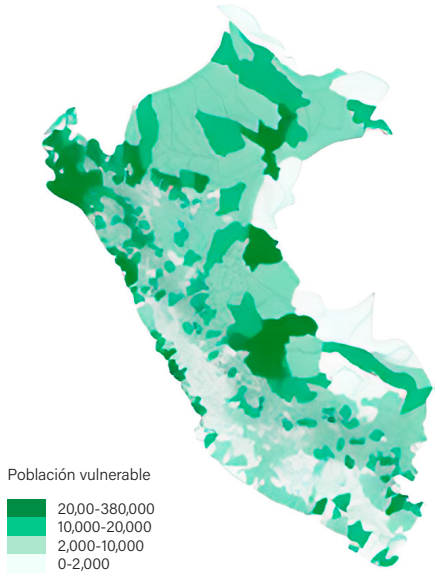
Perú es similar al porcentaje en El Salvador (39 por ciento), pero mucho mayor que los porcentajes entre sus pares regionales, como Bolivia y Colombia (31 por ciento), Ecuador (34 por ciento) y México (37 por ciento). Entre 2019 y 2021, el porcentaje de personas vulnerables en el Perú aumentó en 2 puntos porcentuales, un incremento únicamente por debajo del aumento mostrado por Dominica, Panamá y Paraguay, donde el porcentaje de personas vulnerables aumentó en 3 puntos porcentuales.[27]

Gráfico 17. Personas pobres (US$6.85) y vulnerables (US$6.85–US$14.00), 2004–21
% de la población total



Fuente: Estimación de pobreza y vulnerabilidad usando información de la SEDLAC y líneas de pobreza internacional.

Mapa 1. Vulnerabilidad por distrito, 2021
% de la población total



Fuente: Estimación de pobreza y vulnerabilidad usando información de la SEDLAC y líneas de pobreza internacional.

La vulnerabilidad a la pobreza varía ampliamente en todo el Perú. Para determinar la dispersión geográfica de la vulnerabilidad, el análisis debe extenderse más allá del agregado geográfico de departamentos. Estimar la pobreza y la vulnerabilidad en unidades administrativas más pequeñas es un camino para entender las dinámicas del bienestar de manera más precisa. En el caso del Perú, la encuesta de la ENAHO solo puede producir estimados estadísticamente representativos a nivel de departamentos. Es posible que este nivel de resolución espacial no sea suficientemente granular, particularmente en contextos donde los programas de asistencia social requieren el cruce de información más detallada de datos administrativos y fuentes de detección a distancia para entender los retos existentes y emergentes a los que se enfrentan los hogares. Las técnicas de mapeo de la pobreza permiten estimar la proporción de hogares que viven por debajo de la línea de pobreza en unidades administrativas más pequeñas en base a información del censo nacional en lugar de mediciones directas, las mismas que no suelen estar disponibles.

27. Estadísticas basadas en definiciones e información de la SEDLAC sobre Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay y Uruguay.es de ingreso y líneas de pobreza internacional actualizadas.

Al aplicarse y extenderse las técnicas de mapeo de la pobreza se puede estimar el porcentaje de hogares vulnerables a nivel distrital, lo que proporciona información valiosa acerca de las áreas donde los hogares necesitan asistencia adicional.[28] A diferencia de las tasas de vulnerabilidad medidas utilizando líneas internacionales de pobreza, las tasas de vulnerabilidad que se miden a nivel distrital pueden definirse como la vulnerabilidad de caer en la pobreza (vulnerabilidad inducida por riesgo) o la vulnerabilidad de seguir siendo pobre (vulnerabilidad inducida por pobreza), dada la disponibilidad de información a mayor detalle.[29] Entre 2017 y 2021, la tasa total de vulnerabilidad en el Perú se elevó de 28.2 por ciento a 37.4 por ciento, con amplias variaciones espaciales entre distritos y regiones. En base a sus tasas de vulnerabilidad, los distritos pueden dividirse en tres grandes grupos: los de baja vulnerabilidad, alta vulnerabilidad y los de pobreza crónica. Los distritos en el primer grupo exhiben niveles bajos de vulnerabilidad inducida por la pobreza y pocos hogares en riesgo de pobreza. Por el contrario, a pesar de las tasas de pobreza relativamente bajas, los distritos en el grupo de alta vulnerabilidad presentan altos niveles de volatilidad de ingresos. Los distritos con pobreza crónica tienen niveles de pobreza altos y, por su propia naturaleza, pocos hogares en riesgo de pobreza.

Se pueden encontrar bolsones de vulnerabilidad en distritos de las tres macro regiones del Perú, particularmente en la costa norte y central, la sierra central y la selva amazónica. Los mayores bolsones de vulnerabilidad se encuentran en Lima, concretamente, en los distritos de Ate, Comas, San Juan de Lurigancho y San Martín de Porres. Estos cuatro distritos albergan a 1.2 millones de personas vulnerables en riesgo de caer por debajo de la línea de pobreza. Estos distritos también representan un importante núcleo de personas con vulnerabilidad inducida por la pobreza, con más de 500,000 personas pobres. En promedio, 61 por ciento de la población en estos distritos está en riesgo de caer en la pobreza o de seguir siendo pobre. Estos cuatro distritos albergan al 10.4 por ciento de todas las personas vulnerables en el país y 9.6 por ciento de la población total del país. Otros distritos en Lima se caracterizan por una sobrerrepresentación aún más clara de personas pobres y vulnerables. En Carabayllo, por ejemplo, la mitad de la población se encuentra en riesgo de caer por debajo de la línea de pobreza, y 25 por ciento ya es pobre y está en riesgo de seguir por debajo de la línea de pobreza. Por ello, la vulnerabilidad total en el distrito es de 75 por ciento. El distrito representa el 3.5 por ciento de la población de Lima, pero el 5 por ciento de la población vulnerable en Lima. Los núcleos de vulnerabilidad fuera de Lima se encuentran en la costa norte (el distrito de El Porvenir, en Trujillo, con cerca de 150,000 personas vulnerables), en la sierra norte (el distrito de Cajamarca, en Cajamarca, con más de 100,000 personas vulnerables) y en la sierra central (el distrito de Amarilis, en Huánuco, con cerca de 50,000 personas vulnerables), así como en el norte de la Amazonía (el distrito de San Juan Bautista, en Loreto, con 55,000 personas vulnerables).

Como la pobreza, la vulnerabilidad se concentra mayormente en áreas urbanas. De los 10 millones de peruanos identificados como vulnerables en 2021, es decir, en riesgo de caer por debajo de la línea de pobreza, 72.6 por ciento vivía en áreas urbanas. Solo el 17.5 por ciento estaba en áreas rurales, y el 9.9 por ciento restante estaba en áreas semiurbanas.[30]

28. Puede encontrarse información más detallada sobre datos y metodología en la próxima Evaluación de la Pobreza en el Perú del Banco Mundial, capítulo 4.

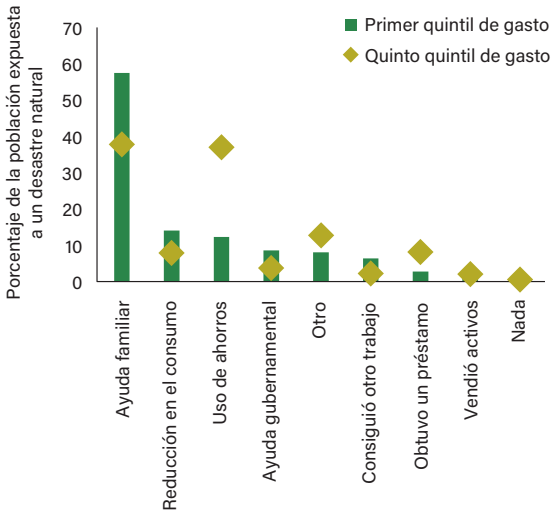
29. Puede encontrarse más información sobre la metodología usada para estimar la vulnerabilidad, así como los resultados en la próxima Evaluación de la Pobreza en el Perú del Banco Mundial, capítulo 4.

30. Las áreas urbanas, semiurbanas y rurales se identifican siguiendo la tipología distrital relevante del Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Las áreas rurales se caracterizan por tasas más altas de vulnerabilidad en comparación con las áreas urbanas, 61.3 por ciento y 31.8 por ciento, respectivamente. La tasa más alta en áreas rurales se debe a que hay niveles más altos de vulnerabilidad inducida por la pobreza (31.9 por ciento versus 17.8 por ciento) y de vulnerabilidad inducida por el riesgo (29.5 por ciento versus 14.0 por ciento). Sin embargo, las áreas urbanas concentran a un mayor porcentaje de personas vulnerables porque están representadas por una mayor cantidad de personas.

La falta de mecanismos de mitigación adecuados y formales sitúa a las personas vulnerables en un riesgo inminente ante los choques. Los hogares pobres y vulnerables carecen de mecanismos de mitigación efectivos durante un choque y tienden a depender de sus familias para mantener su consumo. La dependencia de estos mecanismos informales disminuye a medida que el ingreso se incrementa. Por ejemplo, según la ENAHO de 2021, el 57 por ciento de la población expuesta a un desastre natural en el quintil más pobre dependía de asistencia familiar para compensar los efectos de los impactos negativos del choque, mientras que el porcentaje era de solo 38 por ciento entre la población del quintil más rico (Gráfico 18). Reducir el consumo era el segundo mecanismo de mitigación más común entre los hogares más pobres (14.0 por ciento), mientras que era un mecanismo menos común entre las personas en el quintil más rico (7.9 por ciento). Sucede lo contrario en el caso del uso de ahorros como estrategia ante desastres naturales: El 36.9 por ciento de los hogares en el quintil más alto dependía de sus ahorros, mientras que ese porcentaje era de 12.3 por ciento en el quintil más bajo (Gráfico 18).

Gráfico 18. Respuestas ante desastres naturales, por gasto per cápita y quintil, 2021



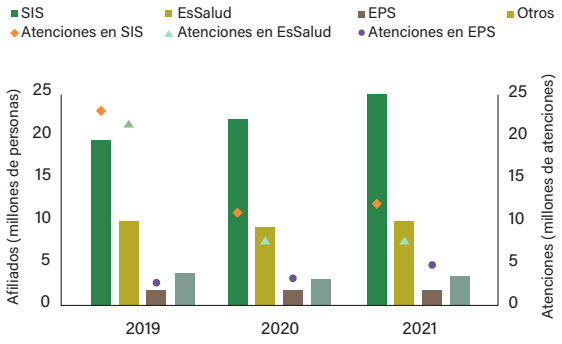
Fuente: En base a información de la Encuesta Nacional de Hogares de 2021.

Las políticas sociales en el Perú no están actualizadas a la nueva realidad, caracterizada por una creciente pobreza urbana y mayor vulnerabilidad. Las políticas de protección social pueden categorizarse como asistencia social, aseguramiento social y políticas de mercados laborales. En el Perú, los programas para combatir la pobreza suelen tomar la forma de asistencia social. Es más, los principales programas de asistencia social fueron diseñados para combatir la pobreza rural. Este fue el caso, por ejemplo, del programa de transferencia monetaria condicionada Juntos, que se lanzó en 2005 y que estaba dirigido a apoyar a hogares rurales. Con el impacto de la COVID-19, el gobierno vio la necesidad de proteger a las personas pobres y vulnerables en zonas urbanas. En respuesta a la crisis, implementó transferencias monetarias. Sin embargo, para poder focalizarse en las personas pobres y vulnerables, se tuvo que crear un nuevo registro que combinara la base de datos del Padrón General de Hogares, el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2017,

las bases de datos de la Plataforma de Registro Nacional de Hogares del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y el Registro Único de Identificación de Personas Naturales en una única base de datos maestra de hogares.[31] Esta experiencia mostró la necesidad de actualizar los registros del sistema social y desarrollar un plan para protección social adaptativa.

La pandemia aceleró el colapso del sistema de salud. Antes de la pandemia, el número de atenciones en el Seguro Integral de Salud, SIS, el sistema público no contributivo, era similar a la cantidad de atenciones en el sistema de EsSalud, el sistema de salud contributivo para trabajadores del sector formal (Gráfico 19). Sin embargo, el número de afiliados al sistema SIS es el doble que el de afiliados a EsSalud, y la capacidad del SIS es más alta, ya que incluye la red de establecimientos del Ministerio de Salud y también la de los gobiernos regionales. Como resultado, EsSalud tuvo problemas para responder a las necesidades de sus afiliados. Durante la pandemia, las visitas a estos sistemas de salud disminuyeron significativamente debido a que estaban colapsados por los casos de la COVID-19. Las atenciones no se recuperaron en el año 2021. En la ENAHO se resalta la reducción de la atención prestada a temas de salud. Antes de la pandemia, el 45 por ciento de la población que requería de cuidados no había visitado un centro de salud; para 2021, la cifra se había elevado a 55 por ciento. Un porcentaje importante de la población se apoyaba en las farmacias para atender sus necesidades de atención médica en lugar de acudir a proveedores de salud reconocidos.

Gráfico 19. Cobertura de seguro y cuidado de la salud, 2019–21
Millones de personas y millones de atenciones



Fuente: Información de la Superintendencia Nacional de Salud.
Note: Otros incluye a las Fuerzas Armadas, seguro independiente, entidades prestadoras de servicios de salud prepagados y compañías de seguros.

Las desigualdades persistentes en el acceso a los activos productivos de las minorías y la inestabilidad política conducen al descontento social

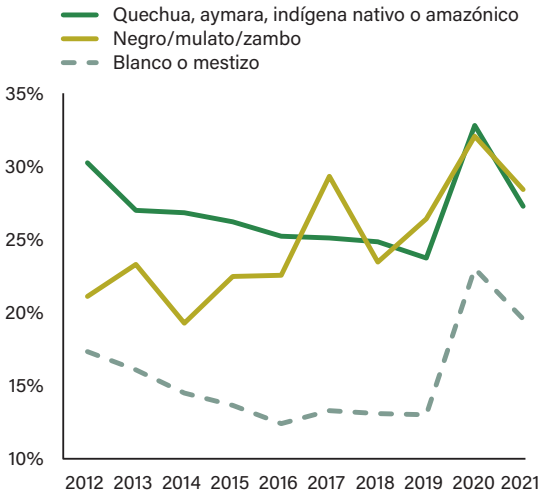
La población indígena y afroperuana enfrentan por lo general mayores tasas de pobreza en relación con el resto de la población. Según el Censo Nacional de Población y Hogares de 2017, alrededor de 6 millones de peruanos se autoidentificaron como pertenecientes a pueblos indígenas o nativos de la sierra, lo que equivale al 26 por ciento de la población censada de 12 años a más. Otros 828,841 se identificaron como afroperuanos (negro, mulato o zambo), lo que equivale al 4 por ciento de la población. Asimismo, el 66 por ciento de la población se autoidentificó como blanca o mestiza.[32,33] Cerca del 23 por ciento de la población indígena vivía en Lima. Otro porcentaje importante vivía en las regiones del sur del país, como Puno (15 por ciento) y Cusco (12 por ciento). Los afroperuanos estaban mayormente concentrados en Lima

31. Banco Mundial (2022b).
32. Mestizo se refiere a una persona cuyos padres pertenecen a dos grupos étnicos distintos, usualmente un padre blanco y el otro indígena.
33. 33. El 4 por ciento restante respondió que se identificaba como nikkei o tusán (0.16 por ciento) u otro grupo étnico (1 por ciento) o no sabe (3.3 por ciento).

(27 por ciento), Piura (15 por ciento) y La Libertad (12 por ciento). Los pueblos indígenas y afroperuanos enfrentan una mayor tasa de pobreza que las personas que se autoidentifican como blancas o mestizas y la diferencia es significativa (Gráfico 20). Para 2021, la pobreza de la población indígena y afroperuana fue 7 a 8 puntos porcentuales más alta que entre la población blanca o mestiza.[34] Las tasas de pobreza se elevan a 27 por ciento y 28 por ciento entre la población indígena y afroperuana, respectivamente, mientras que entre los que se consideran blancos o mestizos, la tasa llega al 20 por ciento.

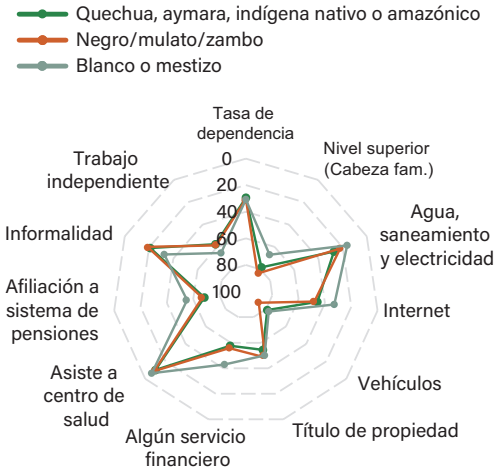
De igual modo, la población indígena y afroperuana posee menos activos productivos en comparación con el resto de la población. Las personas que se autoidentifican como indígenas tienen menores niveles de capital productivo en comparación con aquellas que se autoidentifican como blancas o mestizas (Gráfico 21). En términos de capital humano, por ejemplo, el 33 por ciento de blancos y mestizos vive en un hogar cuyo jefe tiene educación superior, en comparación con un 16 por ciento y 22 por ciento entre la población afroperuana e indígena, respectivamente. En términos de calidad del empleo, la población indígena y afroperuana exhibe tasas de informalidad más altas (entre 11 y 13 puntos porcentuales más altas) y de empleo independiente (a una tasa entre 6 y 7 puntos porcentuales más alta) en relación a las personas que se autoidentifican como blancas o mestizas. Tienen además menos acceso a servicios productivos como electricidad, internet y servicios financieros.

Gráfico 20. Pobreza nacional, por autoidentificación con grupos étnicos, 2012–21
% de la población de 14 años a más



Fuente: En base a la Encuesta Nacional de Hogares.

Gráfico 21. Características de la población, por autoidentificación con grupos étnicos, 2021
% de la población de 14 años a más

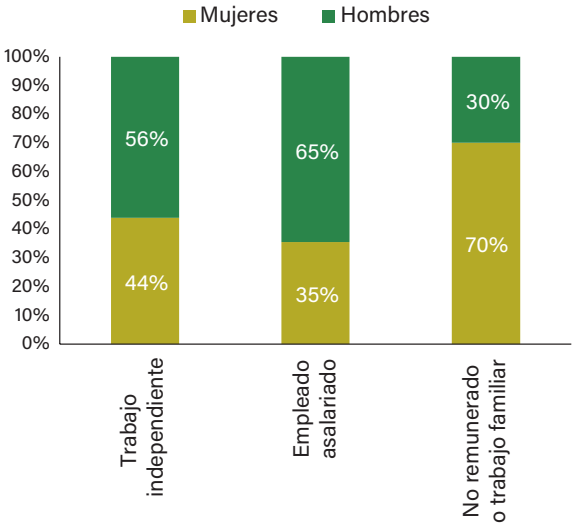


Fuente: En base a la Encuesta Nacional de Hogares.
Nota: El ratio de dependencia es la proporción de personas que generan ingresos en el hogar en relación a todos los miembros del hogar.

34. Estimados de la tasa de pobreza entre el subconjunto de la población de 14 años a más que respondió a la pregunta de autoidentificación.

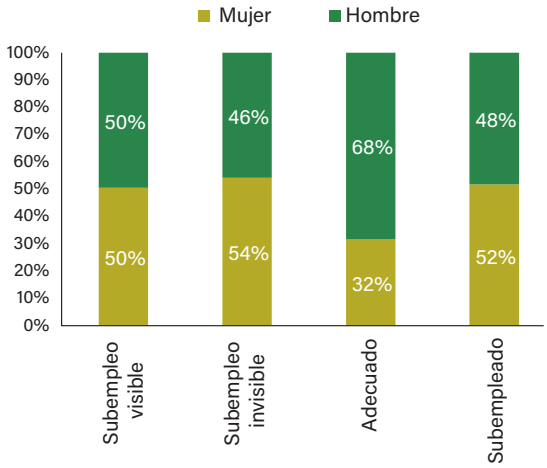
Las persistentes brechas de género en el mercado laboral limitan los resultados económicos y el bienestar social. La participación de las mujeres en la fuerza laboral se ha mantenido sin cambios y muy por debajo de la tasa de participación de los hombres (cerca de 20 puntos porcentuales menos) a lo largo de las últimas dos décadas. Asimismo, las mujeres enfrentan una mayor probabilidad de participar en empleos de mala calidad y poca productividad, representado el 70 por ciento de todo el trabajo no remunerado y solo el 32 por ciento del total de empleo adecuado (Gráficos 22 y 23). Las estimaciones sugieren que las mujeres dedicaban, en promedio, 39 horas a la semana al trabajo doméstico en comparación con 15 horas entre los hombres.[35] El dedicar un mayor tiempo al trabajo doméstico disminuyen las oportunidades de las mujeres en relación a empleo, ahorros y bienestar general. Estas brechas de género se traducen en diferencias sistemáticas en los ingresos laborales. Para 2021, el ingreso laboral promedio de las mujeres era solo el 74 por ciento del ingreso laboral de los hombres, un porcentaje que se ha mantenido sin cambios durante décadas (en 2005, era de 73 por ciento).

Gráfico 22. Distribución laboral, por sexo y tipo de empleo, 2021
% del total



Fuente: En base a información de la Encuesta Nacional de Hogares.

Gráfico 23. Distribución laboral, por sexo y situación de empleo o desempleo, 2021
% del total



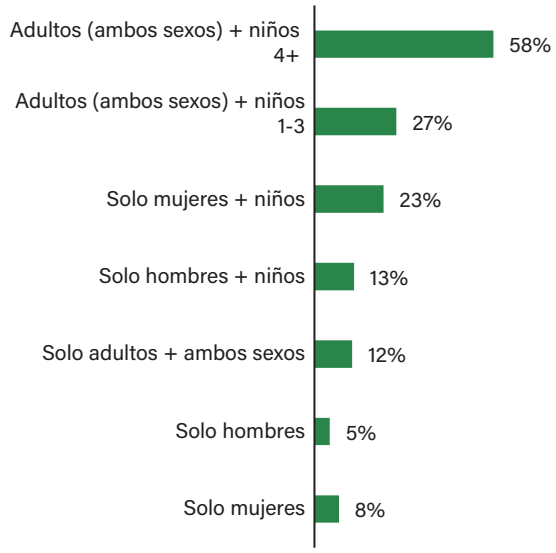
Fuente: En base a información de la Encuesta Nacional de Hogares.

Las dificultades que enfrentan las mujeres para acceder a oportunidades económicas tienen repercusiones negativas en la pobreza monetaria. Las tasas de pobreza moderada y pobreza extrema son similares entre hombres y mujeres en el Perú. Sin embargo, la incidencia de pobreza tiende a ser más alta entre mujeres adolescentes (11–14 años), mujeres mayores (65–75 años) y mujeres en el pico de la edad reproductiva (20–40 años). La tasa de pobreza es considerablemente más alta (58 por ciento) entre aquellos hogares con adultos de ambos sexos y niños mayores de 4 años (Gráfico 24). Entre los hogares con solo un adulto y niños, la tasa de pobreza es mayor si la persona adulta es mujer (23 por ciento) en lugar de hombre (13 por ciento). Es más, el 56 por ciento de los hogares pobres tiene adultos de ambos sexos y niños menores de 3 años, mientras que este porcentaje es de solo 38 por ciento entre los no pobres y 42 por ciento

35. Según información de una encuesta de uso del tiempo en el Perú conducida en 2010 (INEI 2011).

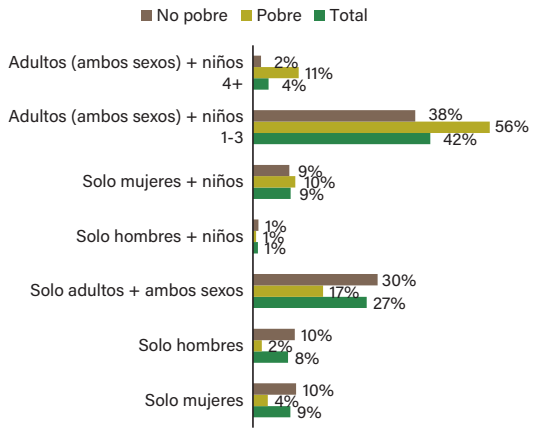
en el total (Gráfico 25). Adicionalmente, el 17 por ciento de los hogares pobres está compuesto por adultos de ambos sexos, lo que se eleva a 30 por ciento y 27 por ciento, respectivamente, entre hogares no pobres y totalidad de hogares.

Gráfico 24. Tasa de pobreza, por composición de hogares 2021
%



Fuente: En base a información de la Encuesta Nacional de Hogares.

Gráfico 25. Composición de los hogares, por situación de pobreza, 2021
% de todos los hogares



Fuente: En base a información de la Encuesta Nacional de Hogares.

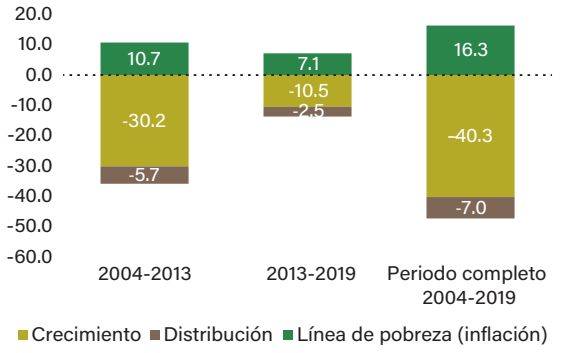
Si bien las desigualdades entre las regiones y distritos se han reducido significativamente en el Perú, las persistentes brechas sociales y la inestabilidad política a lo largo de los últimos años se han tornado en una fuente de descontento social. Debido a la crisis política, en el Perú han habido seis presidentes desde el 2016, las condiciones políticas y el entorno de gobernabilidad se han deteriorado y el desempeño económico y las perspectivas de inversión se han debilitado. La pandemia y la consecuente pérdida de impulso del progreso agravaron la crisis y prepararon el terreno para un aumento en las manifestaciones de descontento popular debido a la persistencia de las brechas sociales. La percepción es que las instituciones políticas ignoran las necesidades del país. De hecho, según una reciente encuesta global de Ipsos sobre el sentimiento de quiebre del sistema, cerca del 70 por ciento de peruanos estaba de acuerdo con afirmaciones como "a los partidos y los políticos tradicionales no les importa la gente como yo" y "los expertos en este país no entienden las vidas de las personas como yo".

En ausencia de un crecimiento económico significativo, la pobreza no volverá a los niveles anteriores a la pandemia

En el pasado, el crecimiento sostenido e inclusivo impulsó el proceso de una importante reducción de la pobreza y la desigualdad. Según estimaciones del impacto directo del crecimiento económico impulsado por el ingreso, de los cambios en la forma de la distribución de ingresos y del costo de la canasta de consumo debido a la inflación, el 85.1 por ciento de la reducción de pobreza (siguiendo la línea de pobreza de US$6.85 por día) entre 2004 y 2019 se explicó por el crecimiento económico,

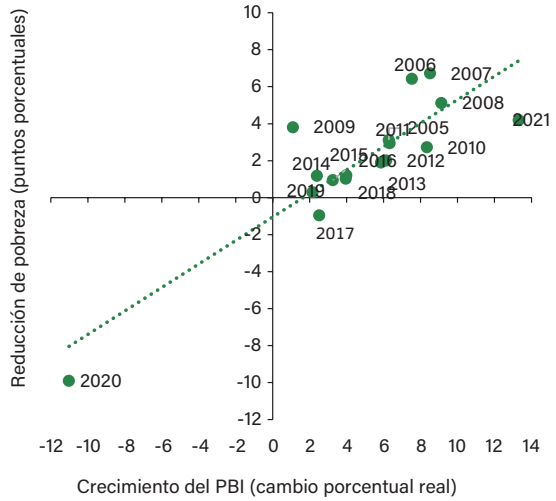
mientras que el 14.9 por ciento restante se debía a la redistribución. El alza en los precios que incrementó el valor de la línea de pobreza contrarrestó la reducción de la pobreza en este periodo (Gráfico 26). Los años en los que la economía creció a paso más lento fueron también los años en que la pobreza se redujo en menor porcentaje (Gráfico 27).

Gráfico 26. Contribución relativa del crecimiento y la redistribución a la reducción de la pobreza, 2004–19
Cambio en pobreza de US$6.85 por día



Fuente: Estimaciones usando la descomposición Shorrocks-Kolenikov, información de la SEDLAC y líneas internacionales de pobreza de 2017.

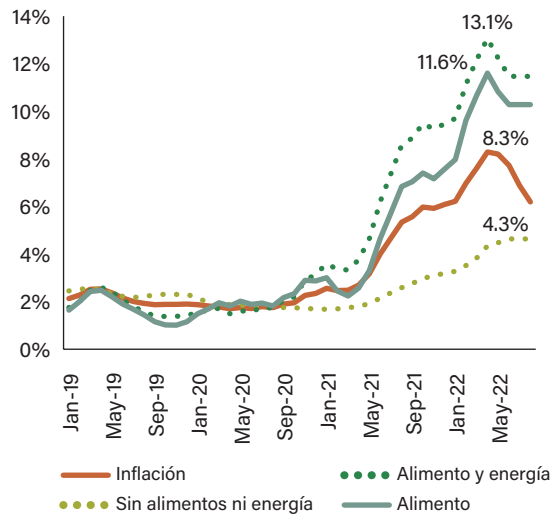
Gráfico 27. Crecimiento del PBI y reducción de pobreza, 2005–21
Cambio real, puntos porcentuales



Fuente: En base a información de la Encuesta Nacional de Hogares.

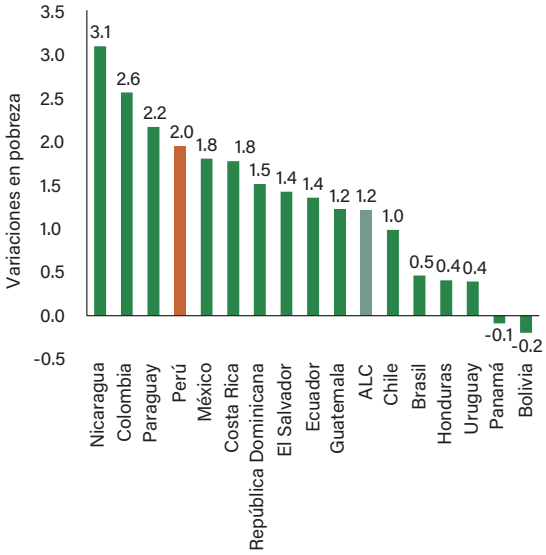
Es probable que la alta inflación y la incertidumbre política obstaculicen la recuperación económica, y que las tasas de pobreza no se recuperen en el mediano plazo. El alza en los precios en el Perú se inició a mediados de 2021 y alcanzó 6.4 por ciento en diciembre de 2021, como resultado del considerable incremento en liquidez para contrarrestar la caída de la demanda durante la crisis de la COVID-19. La inflación aumentó en 2022 debido a la guerra en Ucrania. La inflación en mayo de 2022 fue de 8.3 por ciento, la tasa más alta en los últimos 30 años. La mayor parte de esta inflación se relaciona con alimentos y energía. La inflación alimentaria fue de 11.6 por ciento y la de energía de 22 por ciento (Gráfico 28).[36] El Perú no es un productor de petróleo y sus cadenas de suministro son complejas, lo que lo pone en una peor situación que la de países vecinos. La inflación erosionó los ingresos disponibles de trabajadores y hogares, afectando su capacidad adquisitiva.

Gráfico 28. Inflación del índice de precios al consumidor, por componente
cambio porcentual año a año



Fuente: BCRP 2022.

Gráfico 29. Cambios esperados en pobreza ($6.85), 2022 con y sin crisis inflacionaria
puntos porcentuales



Fuente: Banco Mundial, 2023.

Según estimaciones para 2022, la inflación adicional puede haber afectado la trayectoria de reducción de pobreza en 2 puntos porcentuales. Es posible estimar la desviación de la trayectoria de reducción de la pobreza en 2022 con respecto a las estimaciones previas a la guerra de Ucrania utilizando múltiples insumos, que incluyen: tasa de crecimiento del PBI y proyecciones de población, estimaciones de inflación y elasticidades históricas de empleo e ingresos. Siguiendo este enfoque, Perú estaría entre los países de la región con mayor variación de pobreza por inflación, solo por debajo de Nicaragua, Colombia y Paraguay (Gráfico 29).[37] El bloqueo de carreteras y las protestas han empeorado la crisis alimentaria y deteriorado las oportunidades económicas. Más aún, la incertidumbre política continúa retrasando la recuperación económica debido a la ausencia de un programa económico claro y de las reformas necesarias para aumentar el empleo y las inversiones.

La mayor inflación generó una movilidad social descendente a lo largo de toda la distribución de ingresos. Estimaciones de la inflación adicional en 2022 muestran que 1.2 millones de personas sufrieron de movilidad social descendente.[38] Poco más de la mitad de estas personas pasaron de ser vulnerables (US$6.85/día–US$14 por día) a ser pobres (menos de US$6.85 por día) y el resto pasó de pertenecer a la clase media (entre US$14 y US$81 por día) al grupo vulnerable. Los "nuevos pobres" y "nuevos vulnerables" tenían más probabilidades de vivir en áreas urbanas que sus contrapartes y en hogares encabezados por una mujer, y de ser más educados, menos informales y asalariados (Tabla 2).

36. BCRP (2022).
37. Estimaciones en base a microsimulaciones. La pobreza se mide usando la línea internacional de pobreza de $6.85 (Banco Mundial, 2023).
38. Estimaciones en base a microsimulaciones usando información de SEDLAC y líneas internacionales de pobreza en paridad de poder adquisitivo (PPA) de 2017 (Banco Mundial 2023). Los "nuevos pobres" y "nuevos vulnerables" se identifican usando estimados de inflación adicional. La inflación adicional de 2022 es la diferencia entre la inflación observada y la proyectada para 2022.

Tabla 2. Perfil de los nuevos pobres y los nuevos vulnerables como resultado de la inflación adicional (2022 con y sin inflación adicional)

	Nuevos pobres	Viejos pobres	Nuevos vulnerables	Viejos vulnerables
Población	659,363	12,342,131	506,466	11,849,001
Características del hogar				
Área: Urbana	82.0	61.4	93.4	87.0
Tamaño del hogar	4.9	4.7	4.1	4.4
Dependencia	40.4	42.7	28.9	34.4
Cabeza de familia				
Edad (media)	50.0	50.0	52.2	52.0
Hombre (%)	60.3	66.1	64.3	62.7
Nivel de educativo (%)				
Poco calificado	55.0	64.7	36.8	50.7
Altamente calificado	45.0	35.3	63.2	49.1
Inactividad (%)	8.2	10.1	8.2	9.8
Empleo (%)	90.5	87.3	90.2	88.5
Asalariado	49.3	26.7	55.5	48.2
Trabajador independiente	46.9	69.8	43.3	50.1
Sin pago	3.8	3.5	1.3	1.6
Agricultura	31.0	56.6	11.4	24.0
Industria	20.9	11.9	21.9	20.7
Servicios	48.1	31.5	66.7	55.2
Desempleado (%)	1.3	2.6	1.6	1.7
Informalidad (%)	78.5	90.8	64.0	74.8

Fuente: Banco Mundial 2023.
Nota: Estimaciones en base a microsimulaciones para 2022. Los "nuevos pobres" y "nuevos vulnerables" se identifican usando estimados de inflación adicional y el conjunto de datos de la SEDLAC. Versión de marzo de 2023.

En ausencia de políticas compensatorias, la crisis tendrá consecuencias de largo plazo

El choque de la COVID-19 ha afectado muchas áreas del desarrollo humano y eventualmente se manifestarán los impactos potenciales en la vida de los peruanos. Se esperan repercusiones en la acumulación de capital humano a largo plazo debido a los prolongados cierres de escuelas, así como en el ámbito de la salud física por problemas de inseguridad alimentaria asociados con la crisis. De igual modo, habrá impactos en la salud mental y el bienestar de las personas a largo plazo, puesto que las altas tasas de mortalidad han conducido a la orfandad. Finalmente, se esperan impactos en las oportunidades económicas, debido a la exposición de muchas personas a largos periodos de desempleo. Dado que el Perú ha sido uno de los países más afectados en el mundo, se necesitarán políticas compensatorias para evitar que el país sufra también los mayores impactos a largo plazo.

En primer lugar, la pandemia ha afectado la acumulación de capital humano y, debido a las interrupciones de la escolarización, muchas personas adquirirán menos capital humano del que hubieran obtenido en otro contexto. Un informe reciente del Banco Mundial estima que la pérdida de años de escolaridad ajustada por aprendizajes debido a la COVID-19 en el Perú es de aproximadamente 1.7 años, una de las tasas más altas en la región.[39] Los cierres de escuelas también han afectado otras esferas del desarrollo de niños y jóvenes. Según un estudio conjunto del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Ministerio de Salud del Perú, el 73.4 por ciento de padres o cuidadores considera que quedarse en casa durante la cuarentena por la COVID-19 afectó la salud mental de sus hijos.[40] Más aún, para muchos niños, las comidas en la escuela son su única fuente segura de alimentación y nutrición diaria, y estas se interrumpieron con el cierre de escuelas.

No todos los niños y jóvenes fueron afectados de la misma forma. La falta de conectividad fue una limitación importante entre los grupos vulnerables. Información reciente del Banco Mundial (2022a) muestra que solo un hogar de cada cuatro en el Perú tenía acceso a internet inalámbrico. Para los estudiantes indígenas, el ratio es de un hogar de cada cinco. Las acciones compensatorias de los padres también jugaron un rol importante en el aprendizaje de los niños. La evidencia de los efectos de las acciones compensatorias de los padres durante el cierre de escuelas por la COVID-19 (como invertir tiempo en la educación de sus hijos) en el bienestar y los ingresos futuros de sus hijos muestra que las inversiones de los padres reducen el impacto negativo del cierre de escuelas, pero no lo compensan del todo.[41] La evidencia también señala que los efectos negativos son especialmente serios entre los niños de padres con ingresos bajos y menor nivel educativo.

Las pérdidas en capital humano afectarán las ganancias y la situación de pobreza de esta generación de niños y jóvenes a largo plazo. Según un estudio de Bracco et al. (2022), más de un tercio del año académico de 2020 se perdió por el cierre de escuelas, y la nueva generación de trabajadores experimentará una disminución del 8 por ciento en sus ingresos para 2045 de no realizarse ajustes. Se espera que estas reducciones incrementen la tasa de pobreza en 6.5 por ciento a largo plazo. También se prevén impactos de desigualdad a largo plazo debido al cierre de escuelas. Los patrones descritos anteriormente sobre capacidad desigual para lograr un aprendizaje significativo durante el cierre de escuelas resultará en pérdidas desiguales en la formación de capital humano.

En segundo lugar, la reducción de ingresos, el aumento de la pobreza y la crisis alimentaria llevaron a las familias a sufrir inseguridad alimentaria durante la pandemia. En 2020, en el pico de la pandemia, el 58 por ciento de los hogares en el Perú reportó haber sufrido al menos un tipo de inseguridad alimentaria y, para diciembre de 2021, el porcentaje de hogares que se había quedado sin alimentos seguía por encima de 9 puntos porcentuales en relación con el periodo anterior a la pandemia.[42] Las potenciales implicancias de la desnutrición y el retraso en el crecimiento a largo plazo se traducen en pérdidas en productividad e ingresos más bajos.

39. Banco Mundial (2022a), en base a Azevedo et al. (2022).
40. MINSA y UNICEF (2021).
41. Fuchs-Schündeln et al. (2022).
42. Ciertos indicadores de inseguridad alimentaria incluyen hogares que se quedaron sin alimentos el mes anterior, hogares donde un miembro no comió por un día entero y hogares donde un adulto no pudo comer alimentos saludables y nutritivos.

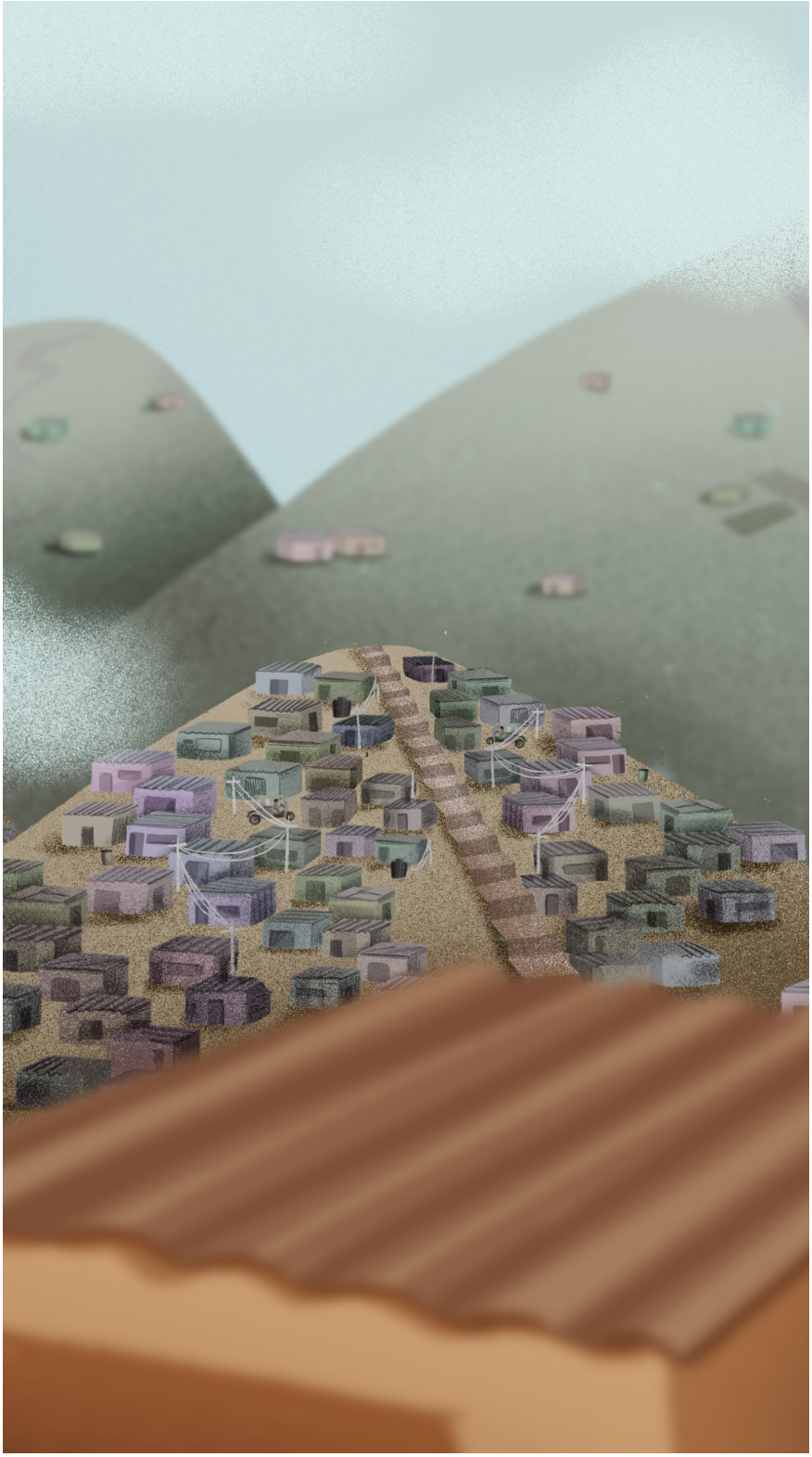
La literatura señala una reducción de 21 por ciento en los ingresos de los adultos debido a la desnutrición y el retraso en el crecimiento en la infancia temprana.[43] Gasparini y Laguinge (2022) encuentran que la caída en los ingresos debido al retraso en el crecimiento no está distribuida de manera equitativa entre todos los hogares. La reducción de ingresos en los deciles de ingresos más pobres es de alrededor del 0.11 por ciento, mientras que los ingresos en los deciles más ricos se mantienen sin cambios.

En tercer lugar, las muertes por la COVID-19 generan efectos indirectos en las familias de los fallecidos. Estimaciones provenientes de los registros nacionales muestran un exceso de 43,500 niños en orfandad en 2020–21 en comparación con 2018–19.[44] Este exceso representa un incremento de 20 por ciento con respecto a años previos o cinco huérfanos adicionales por cada 1,000 niños, incluyendo orfandad debido a la muerte de la madre, el padre o ambos. El exceso de orfandad es mayor en las áreas urbanas. La evidencia de epidemias anteriores muestra que la muerte de un padre o cuidador puede causar serios daños a la salud y al desarrollo de los niños. La pérdida de un padre aumenta el tiempo que un niño dedica a actividades productivas dentro y fuera del hogar (como sustituto del trabajo de adultos), lo que se traduce en menos tiempo y recursos destinados a la acumulación de capital humano del niño mediante la educación. Diversos estudios sobre la pandemia de VIH en África encontraron que la orfandad tenía impactos adversos permanentes de un año de nivel educativo entre huérfanos en edades entre los 7 y 15 años.

Los efectos psicológicos a causa de la muerte de padres o cuidadores incluye riesgo de trastorno por estrés postraumático, depresión e intento de suicidio en la edad adulta.

El desempleo juvenil representa otro serio problema a futuro debido a que es probable que una mayor exposición al desempleo afecte las oportunidades en el mercado laboral a largo plazo. En el Perú, los trabajadores jóvenes fueron uno de los grupos más afectados por la pandemia: el desempleo juvenil se duplicó entre 2019 y 2020. Diversos estudios muestran que el desempleo juvenil deja una marca en los salarios que persiste en el tiempo. Así, según un estudio realizado en Estados Unidos, un periodo de desempleo de seis meses entre hombres jóvenes de 22 años resultó en una reducción de 8 por ciento del salario a los 23 años.[45] Los efectos negativos son persistentes. Incluso a los 30 y 31 años, los hombre jóvenes perciben un salario entre 2 por ciento y 3 por ciento menor del que hubieran percibido en ausencia del periodo de desempleo. Un primer empleo de baja calidad –por ejemplo, en el sector informal– podría afectar negativamente a las personas por el resto de sus vidas. Debido a la pandemia, la cohorte que ingresó al mercado laboral obtuvo empleos de menor calidad. La evidencia muestra que la calidad de los primeros empleos tiene efectos significativos en la acumulación de capital humano futuro y la trayectoria de carrera entre los trabajadores. Un estudio en México muestra que los trabajadores jóvenes, cuyos primeros empleos habían sido formales, tenían 10 por ciento más probabilidades de conseguir un trabajo formal 18 meses después.[46]

43. Horton and Ross (2003).
44. Los estimados del Banco Mundial se derivan del Registro Único de Identificación de Personas Naturales, que está manejado por la organización nacional independiente para la identificación de peruanos a través del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Los estimados se incluyen en la nota técnica "Orphanhood in Peru: Estimation and proposal of a registration system", prepared through the project "Social Protection Reforms in Peru for post-COVID-19 recovery". (Banco Mundial, 2022e).
45. Mroz y Savage (2006).
46. Abel et al. (2022).



¿Qué explica la fragilidad del Perú en cuanto a mejoras sociales?

02

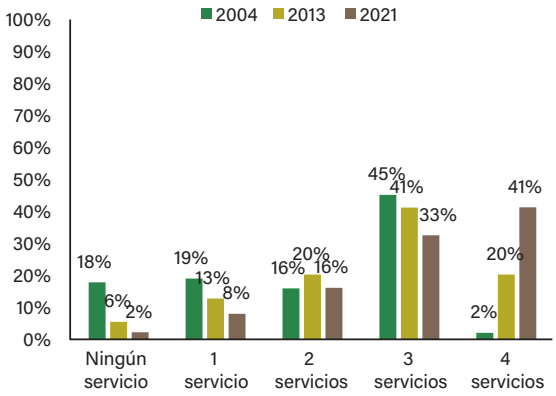
a. A pesar de las mejoras en el acceso a servicios públicos, el acceso y la calidad son inadecuados

El acceso a los servicios básicos ha mejorado significativamente en las últimas dos décadas, en particular el acceso a agua potable y electricidad, mientras que el acceso a saneamiento sigue siendo el de menor cobertura. Entre 2004 y 2021, la cobertura de agua potable, medida en función al acceso al agua por red pública dentro de la vivienda, aumentó de 67 por ciento a 87 por ciento (Gráfico 32). El acceso a electricidad también aumentó, de 76 por ciento a 96 por ciento. El acceso a saneamiento, medido en función a si los hogares cuentan con red pública de desagüe dentro de la vivienda, también mejoró aunque la tasa está alrededor del 70 por ciento. La tasa de tenencia de activos del hogar se elevó de 27 por ciento a 71 por ciento.[47] El acceso a servicios de salud también mejoró. En 2021, el 91 por ciento de la población reportó haber asistido a centros de salud cuando requirieron cuidados de salud; frente al 69 por ciento en 2004. El porcentaje de hogares en los cuales al menos un miembro tiene acceso a internet aumentó de 2 por ciento a 49 por ciento en el mismo periodo.

A pesar del progreso, solo dos hogares de cada cinco tienen acceso a un paquete de cuatro servicios básicos principales: agua potable, saneamiento, electricidad e internet; y este acceso no está distribuido de manera uniforme. El acceso a este paquete de servicios sigue rezagado en el país. En la década pasada, el acceso al paquete se duplicó, pero se mantiene bajo. Solo el 41 por ciento de los hogares tiene acceso a los cuatro servicios. Si bien la mayoría de peruanos tiene acceso a por lo menos tres de ellos, cerca del 26 por ciento de hogares tiene acceso a solo uno o dos o incluso a ninguno (Gráfico 30).

El acceso también es un problema en los servicios públicos. Por ejemplo, solo el 36 por ciento de colegios, tanto privados como públicos, tiene acceso a electricidad, agua y desagüe. También hay desigualdades geográficas significativas en el acceso a servicios básicos. Más de la mitad de los hogares urbanos tiene acceso al paquete básico de cuatro servicios, en comparación con el 6 por ciento de los hogares rurales (Gráfico 31). La mayoría de la población en áreas rurales tiene acceso a dos o tres de estos servicios. A pesar de ello, una parte importante de la población (28 por ciento) solo tiene acceso a uno o ninguno de estos servicios. Las desigualdades también son comunes entre regiones. Por ejemplo, a pesar de que el 85 por ciento de las viviendas tiene acceso a agua potable, saneamiento y electricidad en Lima (incluyendo el área de Lima Metropolitana y el Callao), el porcentaje es de solo 29 por ciento en Ucayali.

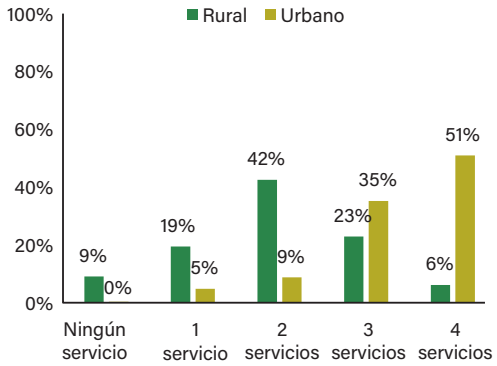
Gráfico 30. Hogares con acceso a un paquete de servicios básicos, 2004, 2013, 2021
% del total de hogares



Fuente: En base a información de la Encuesta Nacional de Hogares.

47. La propiedad de activos del hogar se define como la posesión de por lo menos dos de los siguientes: radio, televisión, teléfono, celular, internet, vehículo y título de propiedad. El título de propiedad no se incluyó en 2004.

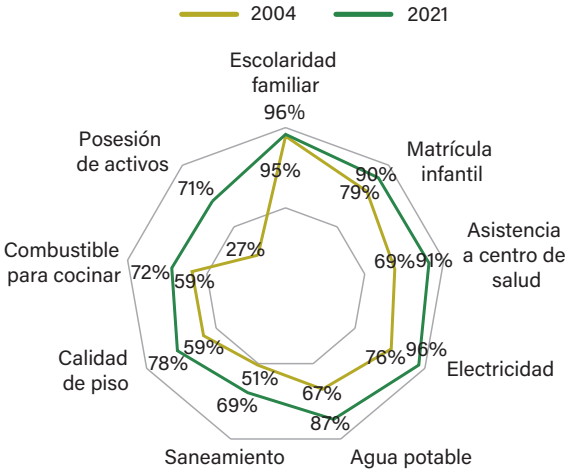
Gráfico 31. Hogares con acceso a un paquete de servicios básicos, por ubicación rural o urbana, 2021
% del total de hogares



Fuente: En base a información de la Encuesta Nacional de Hogares.

La baja calidad en la provisión perjudica los avances en términos de acceso a servicios. Por ejemplo, la calidad de acceso al agua y la electricidad plantea un reto importante debido a las interrupciones en la cobertura y a los cortes de electricidad. Solo el 39 por ciento de los hogares tiene acceso a agua segura (Gráfico 33)[48] Y un hogar peruano promedio solo tiene acceso al agua el 74 por ciento del tiempo.[49] Asimismo, el 39 por ciento de los hogares experimentó interrupciones de energía. En un mes típico, 65 por ciento de estos hogares reporta dos o más interrupciones y la duración promedio de los cortes es de 11 horas.[50] La calidad de los servicios de salud, representada por el número de médicos por cada 10,000 habitantes, es de solo 17, por debajo de los 23 recomendados por la Organización Mundial de la Salud (Mapa 2). La calidad de la educación, medida por el porcentaje de niños y jóvenes que muestran un desempeño satisfactorio en lectura y matemáticas es de 24 por ciento en educación primaria y 9 por ciento en secundaria (Mapa 3).

Gráfico 32. Índice de pobreza multidimensional: acceso a servicios, 2004–21
% de la población total



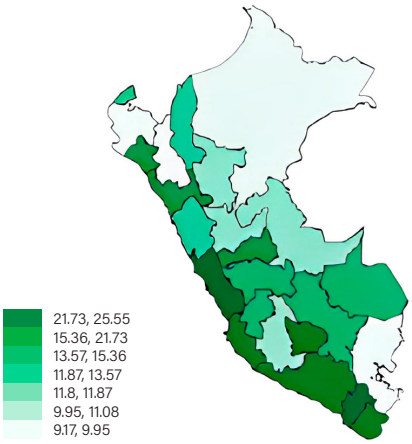
Fuente: En base a información de la Encuesta Nacional de Hogares.

Gráfico 33. Calidad del acceso al agua, educación y salud

Fuente: INEI 2021a; MINEDU 2019; MINSA 2021.

48. Esto representa el porcentaje de hogares con acceso a un servicio de agua libre de cloro residual en una cantidad mayor o igual a 0.5 miligramos por litro.
49. INEI (2021b).
50. INEI (2020a).

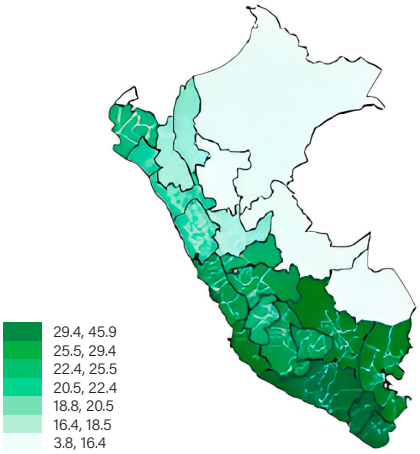
Mapa 2. Médicos por cada 10,000 habitantes por región, 2021
% de la población total



Fuente: MINSA 2021.

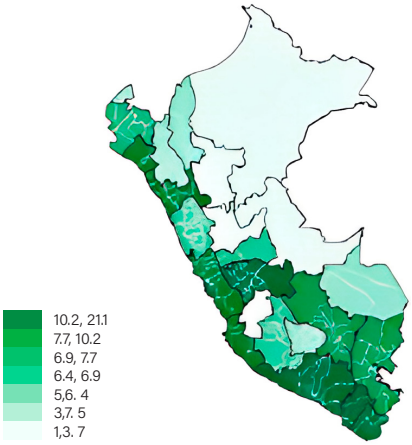
Mapa 3. Desempeño satisfactorio tanto en lectura como en matemática, 2019
% de estudiantes de 4to grado (primaria) y 2do grado (secundaria)

Primaria



Fuente: ESCALE (Estadística de la Calidad Educativa) (panel de control), Unidad de Estadística Educativa, Ministerio de Educación, Lima, Perú, https://escale.minedu.gob.pe/inicio

Secundaria



Fuente: ESCALE (Estadística de la Calidad Educativa) (panel de control), Unidad de Estadística Educativa, Ministerio de Educación, Lima, Perú, https://escale.minedu.gob.pe/inicio

Al igual que en el caso de acceso a servicios, existen desigualdades sustanciales en cuanto a la calidad de la provisión de servicios a nivel distrital y regional. Por ejemplo, mientras que a nivel nacional el número promedio de horas por día con acceso al agua es de 17.8, esta cifra es menos de 8.0 horas al día en regiones como Loreto y Tumbes.[51] Asimismo, en Pucusana, un distrito del área de Lima Metropolitana, a casi una hora de distancia del centro de la capital, el 76 por ciento de las viviendas tiene agua cuatro o menos horas al día.[52] En Lima, existen 23.4 médicos por cada 10,000 habitantes, aproximadamente la tasa recomendada por la Organización Mundial de la Salud, y similar al promedio en Chile, Colombia y México. Sin embargo, otras regiones del país están rezagadas. Piura, por ejemplo, solo tiene 9.2 médicos por cada 10,000 habitantes.[53] El porcentaje de niños con calificaciones satisfactorias en primaria es de 30 por ciento en Lima y 45.9 por ciento en Tacna.

51. INEI (2021b).
52. Ver Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas (panel de control), Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima, Peru, https://censo2017.inei.gob.pe/resultados-definitivos-de-los-censos-nacionales-2017/.
53. Ver MINSA (2021) para el total en el Perú. Para comparaciones internacionales, ver médicos (por 10,000 habitantes) (panel de control), Global Health Observatory, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/medical-doctors-(per-10-000-population).

Por el contrario, el porcentaje se reduce a tan solo 3.8 por ciento en Loreto. En secundaria, solo el 14.4 por ciento de jóvenes en Lima tiene un desempeño satisfactorio en lectura y matemática, mientras que en Tacna el porcentaje llega a 21.1 por ciento y en Loreto desciende a 1 por ciento.

El acceso inadecuado, la baja calidad y la distribución desigual de bienes públicos limitan la capacidad de los peruanos para acumular activos productivos. La baja provisión y calidad de los servicios de salud y educación afectan directamente el capital humano entre los trabajadores peruanos, quienes son, por tanto, menos productivos y perciben salarios más bajos. Asimismo, la falta de acceso a agua segura y saneamiento significa que la población es más proclive a contraer enfermedades transmitidas a través del agua, lo cual amenaza la asistencia a la escuela o al trabajo. Esto influye también en los resultados de aprendizaje y productividad y en la capacidad de percibir mejores salarios. De igual modo, la falta de electricidad y otros suministros de energía confiables afecta de manera negativa la productividad de los trabajadores y las empresas. La falta de electricidad confiable aumenta la carga de labores domésticas, las que podrían llevarse a cabo de manera más eficiente con aparatos electrodomésticos.[54] Esto reduce la participación en la fuerza laboral y aumenta el costo de oportunidad de enviar a los niños a la escuela, en particular entre mujeres y niñas, quienes son las que típicamente asumen la carga del trabajo doméstico adicional.

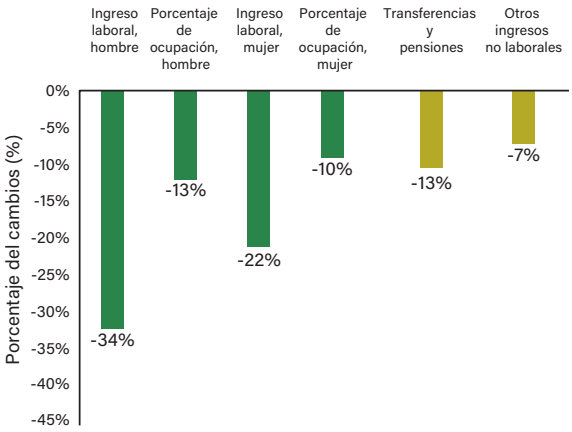
b. A pesar de algunas mejoras en el mercado laboral, la calidad del empleo es baja

A lo largo de las dos últimas décadas, el crecimiento económico se ha traducido en mejoras en el mercado laboral, contribuyendo en 79 y 50 por ciento a la reducción de la pobreza moderada y la pobreza extrema, respectivamente. Antes de la pandemia, el crecimiento económico permitió la generación de cuatro millones de empleos, un aumento en el ingreso laboral promedio de 50 por ciento en términos reales y un incremento en la tasa de generación de empleos formales que excedió la tasa correspondiente entre empleos informales. Por consiguiente, los mayores ingresos laborales explicaron el 56 por ciento de la reducción de la pobreza entre 2004 y 2021, medida por la línea internacional de pobreza de US$6.85 por día (PPA 2017) (Gráfico 34, panel a) y el 48 por ciento de la reducción de la pobreza extrema, medida por la línea internacional de pobreza de US$2.15 por día (PPA 2017) (Gráfico 34, panel b). En este sentido, el aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral contribuyó en 10 y 3 por ciento a la reducción de pobreza y pobreza extrema, mientras que los ingresos laborales de las mujeres contribuyeron en 22 y 19 por ciento, respectivamente. En este sentido, la contribución del mercado laboral excedió la contribución de las transferencias sociales y pensiones en cuanto a reducción de pobreza. Esto último jugó un papel más importante en la disminución de la pobreza extrema.

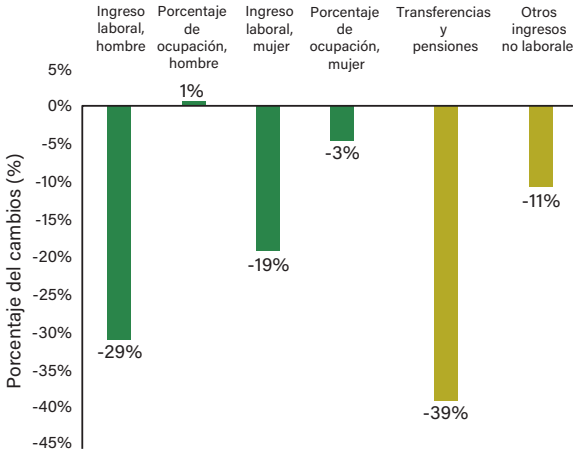
54. Menos del 60 por ciento de hogares en el Perú tiene una refrigeradora y solo un tercio tiene una lavadora.

Gráfico 34. Descomposición de ingresos por componentes, 2004–21

a. Reducción en pobreza de US$6.85 por día, PPA 2017



b. Reducción en pobreza extrema de US$2.15 por día, 2017 PPA



Fuente: En base a información de la Encuesta Nacional de Hogares 2004 y 2021.
Nota: La descomposición de la pobreza se basa en el ingreso per cápita. Las transferencias y pensiones incluyen transferencias condicionales y no condicionales, así como pensiones contributivas y no contributivas. Otros ingresos no laborales incluyen ingreso de capital y regalos o donaciones públicas y privadas. Este ejercicio excluye alquileres imputados de viviendas.

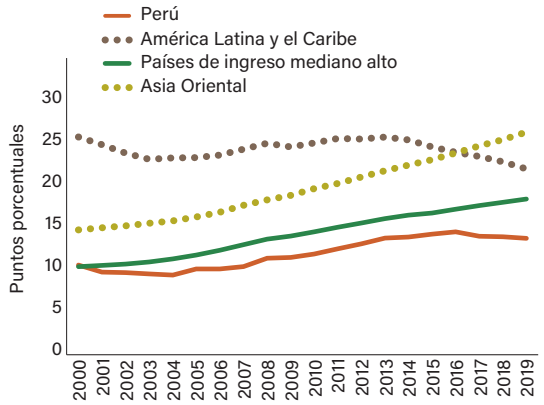
Incluso antes de la pandemia, la desaceleración económica había expuesto debilidades estructurales en el mercado laboral peruano, particularmente las altas tasas de informalidad. El mercado laboral contribuyó con la reducción de la pobreza y también con la mejora en la oferta de oportunidades de empleo adecuado, que aumentó de 23 a 55 por ciento entre 2004 y 2019. Sin embargo, a pesar de todo el progreso, la informalidad laboral solo cayó en 7 puntos porcentuales, de 80 por ciento en 2007 a cerca de 73 por ciento en 2019. En algunos sectores, como agricultura, que emplea a una cuarta parte de todos los trabajadores, la tasa alcanzó 96 por ciento. Esto significa que, aún antes de la COVID-19, 12.5 millones de trabajadores no tenían acceso a beneficios sociales, tales como seguro de salud, vacaciones remuneradas o pensiones, y estaban expuestos a mayor inestabilidad.

No obstante, la informalidad laboral no se da necesaria y únicamente en el sector informal.[55] Casi una quinta parte de los trabajadores informales está empleado en el sector formal, donde las empresas formales tienen trabajadores no registrados en planilla, hacen pagos salariales fuera de los libros o no cumplen con las regulaciones. Esto es particularmente preocupante debido a que la tasa de informalidad en el Perú es más alta que el promedio en países en desarrollo y se estima que el sector informal produce menos del 20 por ciento del PBI total, lo que evidencia su menor productividad.[56]

55. El amplio margen de informalidad diferencia al sector formal del informal de la economía. En este margen, las empresas pueden decidir volverse formales o seguir siendo informales y pequeñas para evitar ser detectadas por las autoridades fiscales. Sin embargo, el profundo margen de informalidad existe dentro del sector formal (Perry et al. 2007; Ulyssea 2018).
56. Ver INEI (2022a). El Banco Central del Perú estima que, desde 2010, la contribución de la productividad total de los factores al crecimiento del PBI ha decrecido significativamente debido a la creciente rigidez laboral, el exceso de regulaciones y la ausencia de reformas estructurales en el mercado laboral, educación, infraestructura y calidad institucional. Ver BCRP (2018).

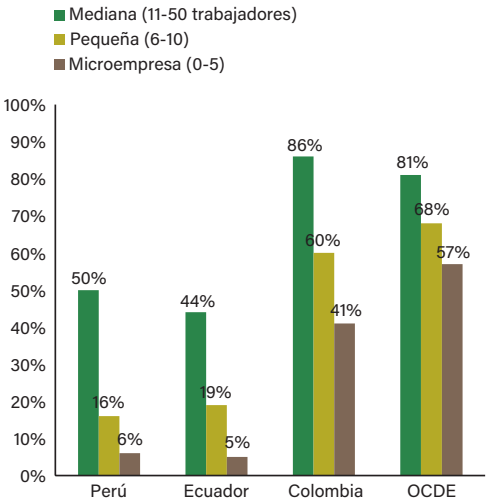
Durante los años de expansión económica, la productividad aumentó poco en el Perú en comparación con otros países de ingreso mediano alto. El aumento de los costos laborales no salariales durante las últimas tres décadas no refleja un incremento en la productividad. Particularmente, el porcentaje del costo no salarial del trabajo remunerado en el Perú está entre los más altos del mundo, alrededor del 70 por ciento de la remuneración promedio de los trabajadores formales. Es más, la productividad laboral –medida como producto por trabajador– aumentó levemente en comparación con otros países de ingreso mediano alto durante 2000–19. Solo aumentó de 10 a 13 por ciento de la productividad laboral de los países de ingresos altos (Gráfico 35). Más aún, la mayoría de los trabajadores peruanos están empleados en empresas de baja productividad. La productividad de las microempresas en el Perú, que emplean a cerca del 73 por ciento de todos los trabajadores, es solo el 6 por ciento de la productividad de las grandes empresas, mientras que en Colombia, esta cifra asciende a 41 por ciento (Gráfico 36). Por su parte, en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), dicho porcentaje es 57 por ciento.

Gráfico 35. Comparación de productividad laboral
% de la productividad laboral de países de ingresos altos



Fuente: Elaboración del Banco Mundial en base a información de la Organización Internacional del Trabajo.
Nota: La productividad laboral se mide como el resultado por trabajador en US$ constantes de 2010.

Gráfico 36. Productividad por tamaño de empresa, 2018
% de la productividad de empresas grandes



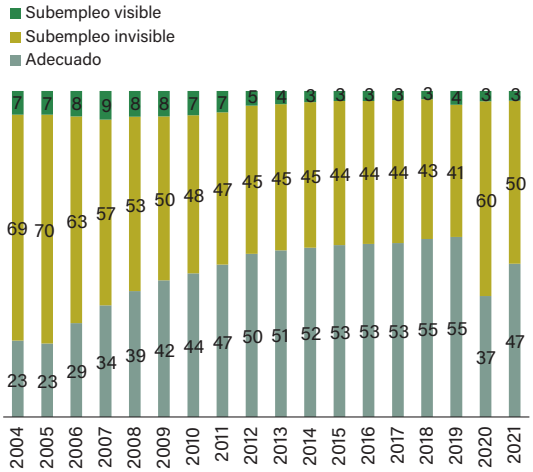
Fuente: Ruiz-Arranz y Deza 2018.
Nota: Elaboración en base a la OCDE (2015) (Colombia); variables del Directorio Empresarial de Ecuador (panel de control), Global Database, Global Data Intelligence Limited, Northampton, UK, https://www.globaldatabase.com/ecuador-companies-database (Ecuador); ECLAC (2017) (Perú y países de la OCDE seleccionados).

Durante la pandemia de la COVID-19, se perdió una década de logros en el mercado laboral, lo que afectó de manera desproporcionada a los más vulnerables. Durante el confinamiento por la COVID-19, la mayoría de actividades económicas fueron restringidas, ocasionando una pérdida de cerca de 6.7 millones de empleos en el segundo semestre de 2020.[57] Asimismo, la informalidad laboral, que había revertido su tendencia a la baja en 2016, alcanzó su nivel más alto en 11 años, luego de aumentar a 75 por ciento (Gráfico 38). El empleo total experimentó una disminución de 13 por ciento.[58] La proporción de empleos adecuados como porcentaje del empleo total se redujo de 55 por ciento en 2019 a 37 por ciento en 2020 (Gráfico 37). Sin embargo, el impacto sobre el

57. INEI (2020b, 2020c).
58. En 2020, a pesar de que el porcentaje de trabajadores informales se redujo en 10 por ciento, el empleo total se redujo en 13 por ciento en relación a 2019.

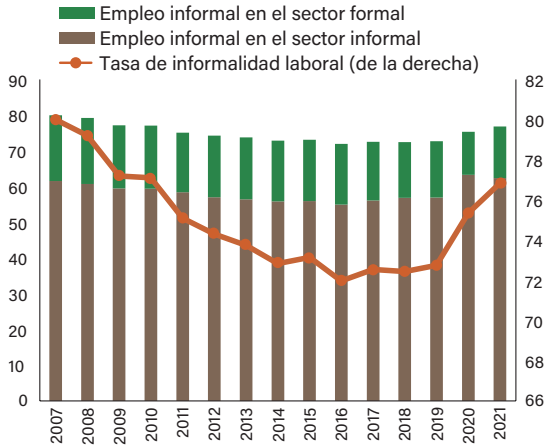
empleo fue heterogéneo y dependió principalmente de la segmentación laboral formal e informal. Por ejemplo, en el área de Lima Metropolitana los trabajadores independientes y los empleados en empresas con menos de diez trabajadores (principalmente informales) reportaron la mayor reducción del empleo (63 por ciento y 66 por ciento, respectivamente).[59] Por otro lado, las personas que podían trabajar desde casa y tenían conectividad de internet (en su mayoría formales), así como los empleados en sectores esenciales registraron una menor probabilidad de perder su empleo en 2020.

Gráfico 37. Empleo por tipo, 2004–21
% del empleo total



Fuente: En base a información de la Encuesta Nacional de Hogares.

Gráfico 38. Informalidad laboral por sector, 2007–21
% del empleo total

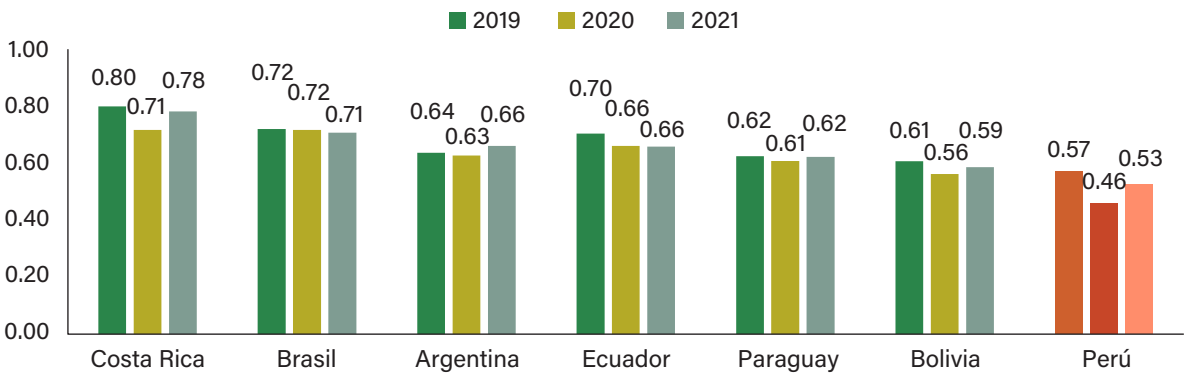


Fuente: En base a información de la Encuesta Nacional de Hogares.

En 2021, a pesar de la recuperación gradual de la economía, incluyendo del empleo total, la calidad del empleo no ha regresado a los niveles anteriores a la pandemia.[60] Siguiendo la recuperación en el empleo (de 15 por ciento) en 2021, el empleo adecuado aumentó ligeramente, pero se mantuvo en los niveles de una década atrás. Como resultado, más de la mitad de la fuerza laboral se mantuvo en condiciones de subempleo (de manera visible o invisible).[61] Es más, la informalidad laboral continuó con una tendencia al alza y aumentó a 7 por ciento, lo que se tradujo en 13.2 millones de trabajadores informales en 2021 y en una menor calidad de los empleos frente a la situación previa a la pandemia. Antes de la crisis, el Perú ya figuraba como uno de los países con los índices más bajos de calidad del empleo de la región. Con la crisis, este coeficiente cayó drásticamente, de 0.57 en 2019 a 0.53 en 2021.

59. INEI (2020d).
60. Pueden encontrarse más detalles sobre el impacto de la pandemia en la próxima Evaluación de la Pobreza en el Perú del Banco Mundial, capítulo 2.
61. Las personas visiblemente desempleadas son aquellas que por lo general trabajan menos de 35 horas en su ocupación principal y secundaria, que desearían trabajar más horas y que están disponibles para hacerlo, pero no lo hacen porque no pueden encontrar un empleo adicional pagado o de manera independiente. Las personas invisiblemente subempleadas (subempleadas por ingresos) son personas empleadas (asalariadas o independientes) que suelen trabajar 35 o más horas a la semana, pero que tienen un ingreso menor al valor de la canasta básica de alimentos del hogar.

Gráfico 39. Índice de calidad del empleo, por país, 2019–21



Fuente: Elaboración usando información de la SEDLAC de 2019–21 y la metodología de Brummundi, Mann y Rodríguez-Castelán 2018.
Nota: Las dimensiones consideradas en el índice de calidad del empleo son beneficios, ingresos, satisfacción y seguridad. Los beneficios incluyen acceso a seguro de salud o a una pensión de jubilación. El ingreso considera si el salario pagado está por encima de la necesidad de bienestar mínima. La satisfacción se mide por la ausencia de un empleo secundario. Las seguridad se refiere al acceso a un contrato o empleo permanente o empleo de larga data.

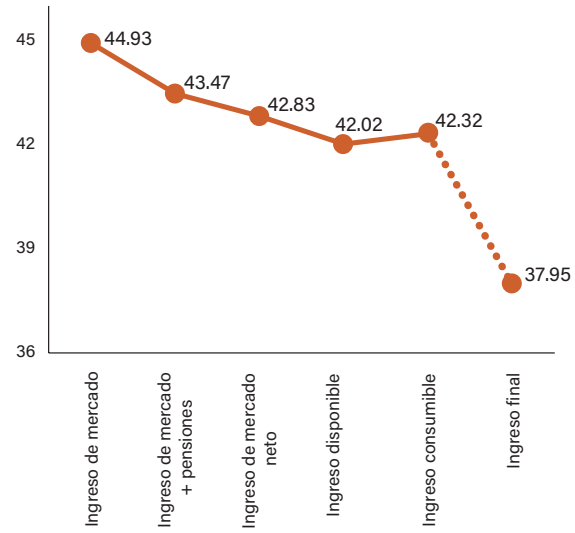
c. Sistema de tributación y transferencias: capacidad limitada de redistribución

Si bien un sistema de tributación y transferencias constituye un instrumento poderoso en la redistribución de los beneficios del crecimiento económico entre las personas más pobres y vulnerables, el sistema en el Perú tiene solo un impacto modesto en la desigualdad. El análisis del impacto distributivo de los impuestos en el gasto público para moldear la pobreza y la desigualdad en el Perú utiliza la metodología del Commitment to Equity (CEQ por sus siglas en inglés) para el año 2018, desarrollado por el Instituto CEQ.[62] En 2019, el sistema de tributación y transferencias en el Perú contribuyó a reducir la desigualdad en 2.6 puntos de Gini, disminuyendo de 44.9 a 42.3, entre el ingreso de mercado y el ingreso consumible (Gráfico 40).[63] Sin embargo, la desigualdad aumentó ligeramente al incluir los impuestos indirectos (entre el ingreso disponible y el ingreso consumible) lo cual obedece a la regresividad de estos impuestos. En contraste, las transferencias directas (del ingreso neto de mercado al ingreso consumible) tuvieron solo un ligero impacto en la desigualdad (0.8 puntos de Gini). Asimismo, el impacto general aumentó a 7 puntos de Gini al incluir el valor monetizado de la educación y cuidado de la salud (líneas punteadas en la (Gráfico 40). Sin embargo, a pesar de que los servicios de educación y de salud provistos por el gobierno pueden ser monetizados, esto no refleja con exactitud la baja calidad de la provisión.

62. La metodología utiliza un marco que es comparable entre los países y en el tiempo, en el cual elementos específicos de la política fiscal, los programas, gastos o recaudaciones tributarias se enfocan en las personas y hogares, de acuerdo con los resultados de una encuesta socioeconómica a un micro nivel (Lustig 2018).

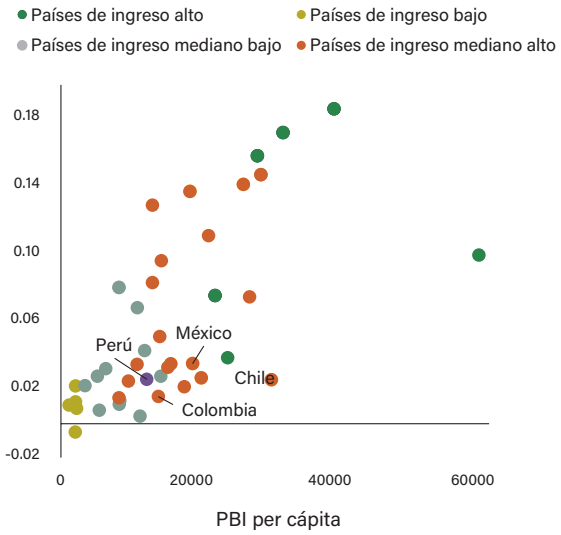
63. Bajo la metodología de CEQ, el ingreso de mercado se refiere al ingreso percibido y a ingresos de capital (renta, utilidades, dividendos, intereses y demás), pensiones privadas, transferencias (remesas y otras transferencias privadas, tales como manutención de menores) alquileres imputados para viviendas ocupadas por sus propietarios y el valor de la producción propia. El ingreso consumible se refiere a la última categoría de los ingresos, que incluye todos los impuestos y transferencias antes de incluir el valor monetizado de los servicios públicos de educación y salud, así como copagos. Para más información sobre la metodología y los resultados, véase la próxima Evaluación de la Pobreza en el Perú del Banco Mundial, capítulo 3.

Gráfico 40. Índice Gini por concepto de ingreso
0 = igualdad perfecta



Source: Basado en los datos de la Encuesta Nacional de Hogares.

Gráfico 41. Efecto redistributivo del ingreso de mercado al ingreso consumible
Puntos de Gini, PBI per cápita



Fuente: Datos de CEQ y Banco Mundial.

La política fiscal tiene una capacidad redistributiva limitada en el Perú en comparación con otros países de ingreso mediano alto. El Gráfico 40 muestra la reducción en la desigualdad, medida en puntos de Gini, del ingreso de mercado al ingreso consumible (excluyendo el valor monetizado de los servicios de educación y salud). El Gráfico 40 muestra que el sistema de tributación y transferencias en el Perú se encuentra entre aquellos con menor impacto para reducir la desigualdad, especialmente en relación con otros países de ingreso mediano alto. Si bien el impacto es mayor en Perú que en Colombia (1.7 puntos Gini), se encuentra por debajo de Chile (3.9 puntos de Gini), México (3.5 puntos de Gini) y otros países con PBI per cápita similar. Esto ocurre a pesar de que los pares del Perú en la Alianza del Pacífico comienzan de un nivel más alto de desigualdad de ingresos.[64]

El impacto limitado de la política fiscal en el Perú obedecería a una menor recaudación tributaria. Los ingresos del gobierno general se elevaron 4.6 veces en términos nominales después del año 2000.[65] Sin embargo, como participación del PBI solo crecieron de 18.9 por ciento en el año 2000 a 19.6 por ciento en 2019, antes de la pandemia. Esta participación tampoco cambió mucho entre 2017 y 2019, a pesar de varias reformas al sistema tributario dirigidas a combatir el incumplimiento y a ampliar la base tributaria. Así, los ingresos del gobierno peruano se mantuvieron relativamente bajos en comparación con países con el mismo PBI per cápita y tasas de tributación similares, tales como sus pares en la Alianza del Pacífico. En 2021, los ingresos fiscales generales alcanzaron el 21 por ciento del PBI, entre los niveles más bajos de la región, a pesar de la recuperación de la actividad económica debida al ciclo favorable de precios de las exportaciones de minerales y la recaudación de ingresos extraordinarios (Gráfico 42).

64. La Alianza del Pacífico es un bloque latinoamericano de comercio compuesto por Chile, Colombia, México y Perú.
65. Los ingresos fiscales también aumentaron significativamente, llegando a 14.8 por ciento del PBI.

Gráfico 42. América Latina y el Caribe: ingresos del gobierno general, 2021
Porcentaje del PBI

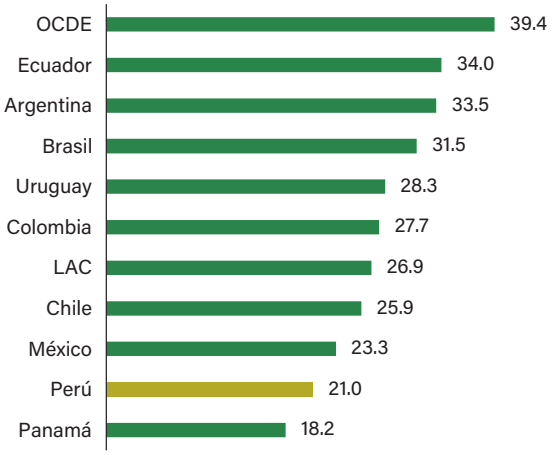
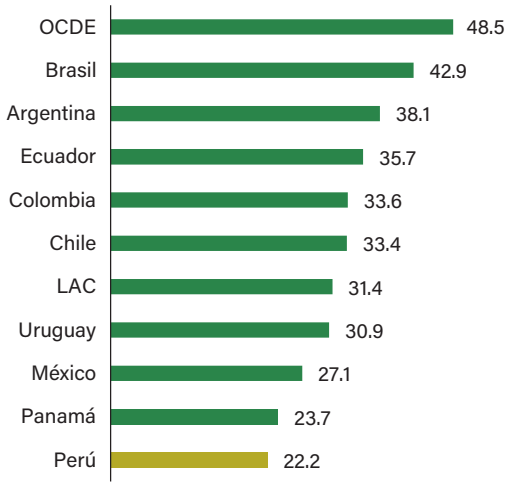


Gráfico 43. América Latina y el Caribe: gastos del gobierno general, 2021
Porcentaje del PBI



Fuente: Datos, Gobierno (tablero de mando), Organización de Desarrollo y Cooperación Económica, Paris, https://data.oecd.org/government.htm; MEF 2022; WEO (Bases de Datos de Panorama Económico Mundial) (tablero de mando), Fondo Monetario Internacional, Washington, DC, https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases#sort=por ciento40imfdate por ciento20descending.

El gasto gubernamental en el Perú es significativamente menor en relación con sus pares. Si bien los niveles de gasto del gobierno general, tanto el gasto de capital como el corriente, aumentaron entre el año 2000 y 2019 (4.5 veces en términos nominales), este no cambió mucho como porcentaje del PBI.[66] En 2021, alcanzó el 22.2 por ciento del PBI, por encima de los niveles anteriores a la pandemia, principalmente debido a los mayores gastos de capital tras al reinicio de actividades y proyectos que se paralizaron en 2020, gastos en salud relacionados con la pandemia, y recuperación de gastos no relacionados con la Covid-19 (Gráfico 43). No obstante, el gasto del gobierno general es más bajo en el Perú que en sus pares en la Alianza del Pacífico y en la región. Esto afecta directamente los recursos disponibles en sectores como educación, cuidado de la salud y seguridad social, que corresponden al 43 por ciento del gasto del gobierno y son importantes para enfrentar las necesidades de los más vulnerables.

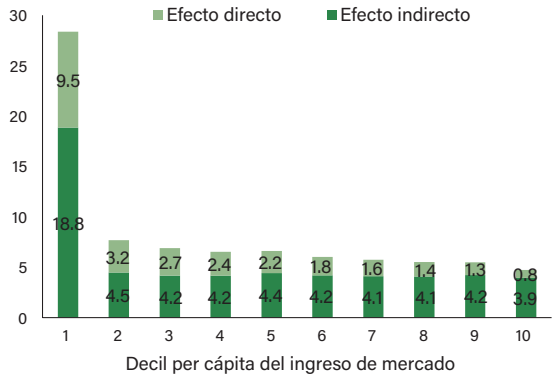
Los ingresos tributarios se mantienen por debajo de su potencial por diversas razones, tales como una reducida base tributaria, altos niveles de informalidad, baja eficiencia en la recaudación tributaria y numerosas exoneraciones. La informalidad exacerba las deficiencias propias de la política fiscal. Esto se hace evidente en el impuesto a la renta . Solo 30 trabajadores de cada 100 cuentan con trabajos formales y son, por lo tanto, contribuyentes potenciales. Sin embargo, el alto umbral para el pago de impuesto a la renta de trabajo ocasiona que solo 8 de cada 30 trabajadores contribuyan efectivamente. Más aún, los altos niveles de incumplimiento fiscal –28.0 por ciento de la recaudación potencial del impuesto general

66. A lo largo de este periodo, el gasto corriente (salarios, pagos por bienes y servicios y transferencias corrientes) representó de manera regular más de tres cuartos del gasto total, a pesar del rol crítico que jugó el componente de gasto de capital en el crecimiento de la productividad, la generación de empleo y la promoción del crecimiento económico (BCRP 2021).

a las ventas (IGV) y 33.1 por ciento del ingreso potencial de la tercera categoría del impuesto a la renta en 2021– se encuentran entre los más altos de las economías de la Alianza del Pacífico y cuestan al país cerca de 7.5 por ciento del PBI.[67]

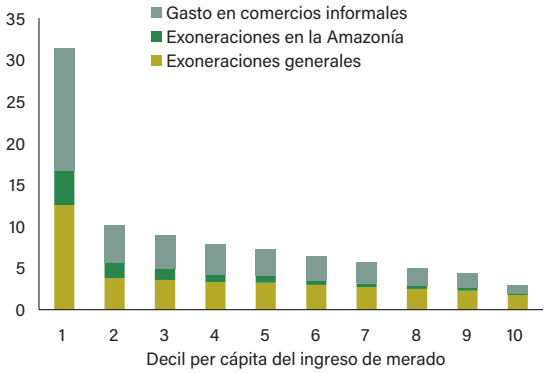
La alta dependencia de los impuestos indirectos regresivos y las exoneraciones tributarias que benefician al extremo superior de la distribución de rentas explican también la limitada capacidad redistributiva de la política fiscal. En 2019, el ingreso tributario del gobierno general, incluidas las contribuciones sociales a EsSalud y a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), representaron el 16.9 por ciento del PBI, y los impuestos indirectos al 9.3 por ciento del PBI.[68] Entre los impuestos indirectos, los ingresos por IGV correspondieron a casi la mitad del total de los ingresos tributarios. Sin embargo, el IGV es regresivo, ya que asciende a solo 3.9 por ciento del ingreso de mercado entre los hogares del décimo decil, pero a 18.8 por ciento entre el decil más pobre (Gráfico 44).[69] Si se incluyen los efectos indirectos, la regresividad aumenta significativamente, en relación a los hogares más ricos, debido a que los hogares más pobres asignan una mayor proporción de su ingreso de mercado al pago del IGV.[70] Asimismo, el Gráfico 45 muestra que las exoneraciones al IGV son en general progresivas. Algunas de ellas benefician a hogares en el decil más alto, y la mayor parte del IGV que no pagan los hogares más pobres corresponde al porcentaje del IGV que no es percibido debido a compras realizadas en comercios informales.[71]

Gráfico 44. Efectos directos e indirectos del IGV por decil de ingreso de mercado per cápita, 2019
% de ingreso de mercado



Fuente: En base a datos de la Encuesta Nacional de Hogares.

Gráfico 45. Exoneración del IGV y compras en comercios informales por decil de ingreso de mercado per cápita, 2019
% de ingreso de mercado

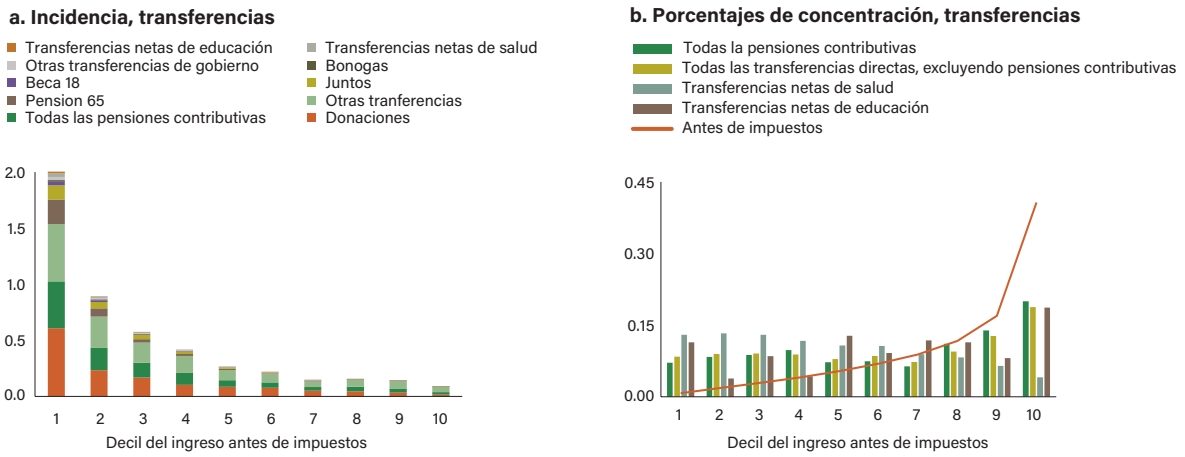


Fuente: En base a datos de la Encuesta Nacional de Hogares.

67. El IGV en Perú se describe en la literatura financiera pública como un impuesto al valor agregado, y el impuesto a la renta de tercera categoría se describe como el impuesto a la renta corporativa o personal.
68. EsSalud es el sistema de salud contributivo y ONP es el sistema contributivo de pensiones y seguridad social.
69. De manera similar, el ISC, que es un impuesto selectivo al consumo de bienes tales como bebidas alcohólicas, cigarrillos y combustibles, no es progresivo. En el decil más alto, es equivalente al 0.1 por ciento del ingreso de mercado, mientras que en el decil más bajo es equivalente al 0.3 por ciento
70. Debido a que el IGV afecta los precios de bienes y servicios intermediarios en toda la economía, los precios de productor se ven afectados indirectamente. Los productores trasladan algunos de los precios más altos o más bajos de sus insumos a otros productores intermediarios o a los consumidores finales (efectos indirectos). De ese modo, los hogares soportan una mayor carga o disfrutan de un beneficio más amplio de lo que el impacto indirecto podría indicar.
71. Sin las exoneraciones de IGV y la parte de los ingresos potenciales por IGV no recibida debido a compras en los mercados informales, la participación de ingreso de mercado del gasto por IGV podría alcanzar el 50 por ciento entre el decil más pobre y 10 por ciento entre el decil superior.

Si bien todas las transferencias públicas son claramente progresivas, ocurren filtraciones hacia el extremo superior de la distribución del ingreso, reduciendo su impacto general en la desigualdad. El Gráfico 46, panel a, ilustra la incidencia de cada transferencia directa y muestra que, en conjunto, benefician a hogares en el decil inferior en relación con los hogares del decil superior. Sin embargo, que los porcentajes de concentración no se limiten únicamente a los deciles inferiores evidencia filtraciones en las transferencias públicas hacia aquellos en los deciles más altos.

Gráfico 46. Ingresos fiscales y gastos: incidencia y porcentajes de concentración



Fuente: En base a datos de la Encuesta Nacional de Hogares.
Nota: La medición de la incidencia de las transferencias por decil destaca la dimensión de la transferencia en su totalidad en relación con el ingreso total, por decil. La incidencia proporciona, así, una medida de la dimensión y distribución en relación con un ingreso de referencia.

El bajo nivel de ejecución del presupuesto total, que conduce a una inversión pública de baja calidad, constituye una importante barrera para la efectiva reducción de la pobreza y la desigualdad. En 2019, los gobiernos locales y regionales representaban casi dos quintas partes del gasto total, lo cual ascendía a 4.3 y 3.1 por ciento del PBI, respectivamente.[72] Existe evidencia que apunta a una capacidad institucional heterogénea en las autoridades locales lo que se evidenciaría en el bajo nivel de ejecución del presupuesto. Entre 2015 y 2019, el gobierno nacional ejecutó solo el 78 por ciento del presupuesto de inversión pública, mientras que los gobiernos locales y regionales ejecutaron únicamente el 65 y 62 por ciento, respectivamente.[73] Asimismo, el desarrollo de estudios técnicos y de pre inversión de baja calidad se traduce en obras e inversiones públicas paralizadas.[74] Las operaciones deficientes y el mantenimiento de mala calidad generan una gran incertidumbre y descontento en la población.

72. Este es el resultado del proceso de descentralización que se inició a comienzos de la década de 2000 y se concibió como una oportunidad para transferir más funciones a los gobiernos subnacionales en un contexto en el que el gasto gubernamental se estaba elevando 4.5 veces en términos nominales entre el año 2000 y el año 2019.

73. Los gobiernos subnacionales reciben recursos a través del Sistema del Canon. Sin embargo, la fórmula de distribución está vinculada a la proximidad de los municipios a las minas, lo que crea una distribución desigual de los recursos fiscales. El 10 por ciento superior de los municipios distritales reciben un canon per cápita que es casi nueve veces el monto del municipio mediano. Una evaluación reciente de este programa por Aragón y Winkler (2022) no muestra evidencia de mejoras significativas en el acceso a servicios públicos, pobreza o desigualdad asociada con el sistema.

74. Según la Contraloría General de la República, existen más de 2,000 proyectos de obras públicas inconclusos en todo el país (CGRP 2022).

d. Exposición excesiva a los choques, especialmente a los desastres naturales, en la población más pobre y vulnerable

Los choques agregados afectan ampliamente a los sistemas económicos y sociales, pero sus efectos en los activos, grupos socioeconómicos y comunidades no se distribuyen de manera uniforme. Los hogares pobres y vulnerables son más propensos a ser afectados por los peligros naturales debido a su ubicación geográfica y una inversión más baja en mecanismos que mejoren su resiliencia y reduzcan su exposición. Más aún, en la búsqueda de mejores oportunidades económicas, las dinámicas de mercado de terrenos y vivienda tienden a empujar a los hogares más pobres hacia áreas de mayor riesgo.[75] Los hogares pobres y vulnerables frecuentemente carecen de herramientas económicas y sociales para manejar los impactos negativos de los desastres naturales. Estas condiciones incluyen una mayor dependencia de mercados laborales informales y en mecanismos de seguro informales y un menor acceso a servicios tales como agua potable, saneamiento, educación y cuidado de la salud. La combinación de estos factores plantea desafíos adicionales en un contexto en el que se proyecta un aumento de riesgos relacionados con el clima debido al cambio climático.

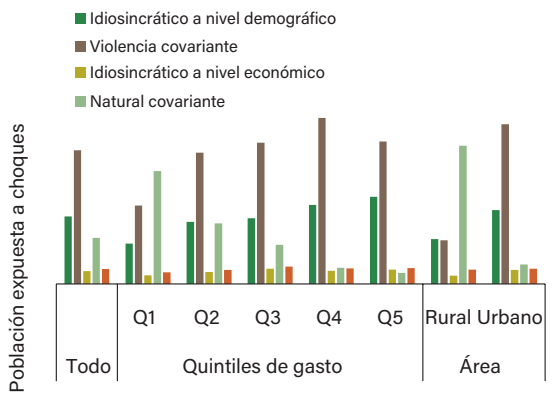
Los choques negativos de ingresos pueden revertir los logros en la reducción de pobreza al aumentar la probabilidad de que hogares no pobres caigan nuevamente en esta condición y al reducir el ingreso de los hogares pobres. El diseño de políticas que mitiguen la exposición al riesgo requiere una comprensión de la frecuencia e intensidad de los choques, los hogares con mayor probabilidad de verse afectados y la disponibilidad y eficacia de los mecanismos de apoyo. La Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) recoge algunos de estos choques al reunir información de hogares con respecto a su exposición a los eventos negativos en los 12 meses anteriores y las maneras en que esta exposición se ha traducido en la pérdida de activos o de ingresos y las medidas adoptadas para manejar estos efectos. Las encuestas consideran los siguientes choques: eventos naturales o desastres naturales, delincuencia, abandono de parte de la cabeza de familia, enfermedad grave o accidente sufrido por un miembro del hogar, la quiebra de un negocio familiar y la pérdida de empleo de cualquiera de los miembros del hogar. Los choques pueden clasificarse en choques covariantes o idiosincráticos. Los choques idiosincráticos pueden ser demográficos, como el abandono por parte del jefe de hogar o la enfermedad de cualquiera de los miembros del hogar, o económicos, como la pérdida de un empleo o la quiebra del negocio familiar. Los choques covariantes pueden afectar a comunidades enteras y pueden clasificarse en violentos (como la delincuencia) o naturales (como los eventos climáticos).

Los hogares de bajos ingresos y que residen en áreas rurales están más expuestos a los desastres naturales, mientras que los hogares urbanos y de mayores ingresos experimentan más choques idiosincráticos a nivel económico. En 2021, casi el 40 por ciento de los hogares reportó haber experimentado por lo menos un choque negativo. La mayor prevalencia se evidenció en los choques idiosincráticos a nivel económico (21.7 por ciento) mientras que los choques covariantes, tales como los desastres naturales, fueron menos comunes (7.5 por ciento) (Gráfico 47).

75. Hallegatte et al. (2016).

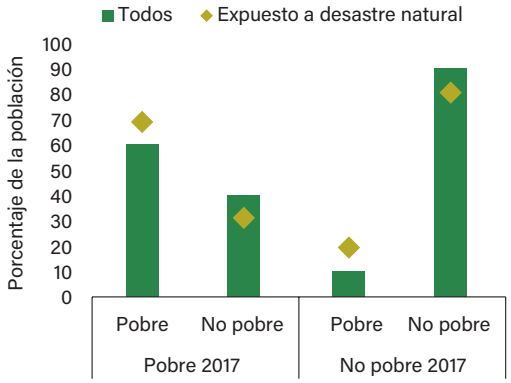
Sin embargo, los choques no están distribuidos de manera homogénea. En todos los periodos, los hogares pobres y rurales son los que están más expuestos a los desastres naturales, mientras que los hogares más acomodados reportan más choques económicos. Los resultados muestran que, en 2021, los desastres naturales afectaron al 18.3 por ciento de hogares en el quintil per cápita inferior del gasto y al 22.4 por ciento de los hogares rurales. En contraste, los hogares urbanos y de mayores ingresos tienen más probabilidad de reportar choques idiosincráticos a nivel económico (23.1 por ciento), tales como la pérdida de empleo o la quiebra de un negocio por parte de alguno de los miembros del hogar en los 12 meses anteriores. La información sobre grandes desastres naturales muestra que estos tienden a ser distribuidos de manera más igualitaria que los choques localizados. Por ejemplo, en 2017, cuando ocurrió el último sismo de mayor intensidad en el Perú, el porcentaje de la población que reportó haber experimentado un desastre natural se elevó a 11.4 por ciento y los reportes fueron distribuidos relativamente igual entre residentes urbanos y rurales.

Gráfico 47. Choques reportados por quintil de gasto per cápita y área, 2021



Fuente: En base a datos de la Encuesta Nacional de Hogares.

Gráfico 48. Transiciones dentro y fuera de la pobreza, 2017–18



Fuente: En base a la tabla de datos de la Encuesta Nacional de Hogares.

La exposición a un desastre natural incrementa la probabilidad de caer en condiciones de pobreza y limita las posibilidades de salir de ella. Los hogares no pobres que experimentaron choques enfrentaron una alta probabilidad de caer nuevamente en la pobreza. Entre los hogares no pobres en 2017, la probabilidad de ser pobres en 2018 casi se duplicó, de 10 por ciento en la población general a 19 por ciento entre aquellos que reportaron haber experimentado un desastre natural (Gráfico 48). Además, la probabilidad de escapar de la pobreza entre los hogares pobres cae de 40 por ciento en la población general a 31 por ciento entre aquellos que reportan un desastre natural. Esta información muestra la importancia de reducir la incidencia de los choques, de tal manera que permita reducir la pobreza a un mayor ritmo, aumentando las transiciones fuera de esta y minimizando la posibilidad de que los hogares no pobres caigan nuevamente en esta condición.

Por su ubicación y topografía, el Perú es altamente vulnerable a los desastres naturales, los cuales probablemente serán más frecuentes debido al cambio climático. El Perú está ubicado sobre la Placa de Nazca, una

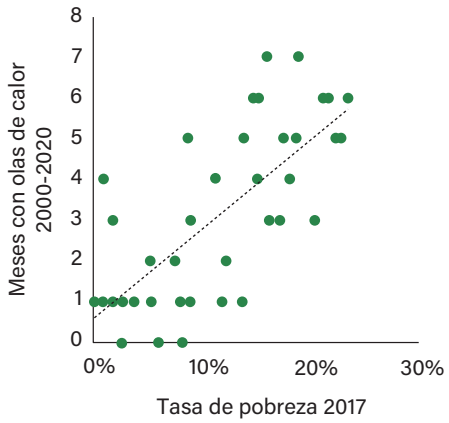
placa tectónica. Se encuentra en el Círculo de Fuego del Pacífico, una región altamente sísmica, donde ocurren más del 80 por ciento de los sismos del mundo. Asimismo, está expuesto a la Corriente de Humboldt, que proporciona al país aguas ricas en pesca y lo expone periódicamente a episodios del fenómeno El Niño.[76] Entre 2003 y 2018 aumentó la incidencia de peligros naturales en casi 100 por ciento.[77] El aumento más fuerte ocurrió con lluvias intensas. Entre 2003 y 2018, el número de episodios se incrementó de 455 a 1,263. Los desastres naturales más comunes reportados en el Perú son las lluvias intensas y las temperaturas bajas, con más de 3,700 y 1,300 episodios de cada fenómeno reportados en 2019, respectivamente. La incidencia de desastres inducidos por actividad humana también aumentó considerablemente. Por ejemplo, la exposición a los incendios aumentó de 26 episodios al año en 2003 a 248 en 2018. Las regiones más afectadas por estos desastres en 2003-2019 fueron Cusco (incendios), Ancash y Lima (deslizamientos de tierras), Cusco y Huancavelica (bajas temperaturas) y Apurímac y Huánuco (fuertes lluvias). El costo económico de los desastres naturales es alto; por ejemplo, el terremoto de Pisco en 2007 ocasionó daños valorizados en más de US$2 mil millones, mientras que el episodio de El Niño de 2017 afectó a 1.3 millones de peruanos y las pérdidas estimadas fueron de US$3.1 mil millones.[78]

En la ausencia de políticas dirigidas a la adaptación y mitigación de daños, se espera que los impactos del cambio climático para 2050 disminuyan el crecimiento económico y pongan en riesgo la trayectoria de desarrollo. El Informe sobre Clima y Desarrollo de País del Perú (Banco Mundial 2022c) proporciona un modelo general para estimar los impactos del cambio climático en la economía respondiendo a lo siguiente: (1) inundaciones más intensas y frecuentes, (2) el impacto del calor en la productividad general y (3) el impacto del cambio climático en el rendimiento agrícola y pesquero. Los resultados muestran que el PBI caería en 0.8 por ciento para el año 2050 si no se implementan medidas de mitigación.[79] Además, aún en escenarios en los que se implementaran medidas de mitigación, las pérdidas de PBI serían de 0.2 por ciento por año.[80] Como consecuencia de estas pérdidas, la pobreza aumentaría en 0.22 puntos porcentuales para 2050.[81] Si se incluyen efectos adicionales por los precios más altos de los alimentos y menores utilidades agrícolas, el modelo pronostica un aumento de solo un punto porcentual en pobreza para 2030.[82]

76. El Niño es un fenómeno que ocurre cuando la superficie del océano Pacífico se calienta de manera inusual, causando lluvias extremas y variaciones drásticas de clima (ECLAC 2014).
77. Molina et al. (2021); Tolmos et al. (2011).
78. Molina et al. (2021); Tolmos et al. (2011).
79. Esto se conoce como el escenario 'todo sigue igual,' el escenario de calentamiento o RCP 8.5. El escenario no asume esfuerzos concentrados para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Para mayor información sobre el escenario, véase SENAMHI (2021).
80. El estimado de pérdida del PBI se basa en un modelo de equilibrio general macroeconómico del Perú, aumentado por variables principales de cambio climático del Informe sobre Clima y Desarrollo de País del Perú (Banco Mundial 2022c). Las pérdidas del PBI por los impactos seleccionados del cambio climático resultarían en mayores tasas de pobreza para 2050. En el escenario en que todo sigue igual, los estimados arrojan las siguientes pérdidas por sector: 4.3 por ciento en agricultura, 20.7 por ciento en pesquería, 0.2 por ciento en minería, 0.6 por ciento en industria y 0.3 por ciento en servicios.
81. El aumento en la pobreza ocurre en el escenario en que todo sigue igual (RCP 8.5), según el cual las pérdidas del PBI son de 0.8 por ciento. La pobreza se estima utilizando un modelo de proyección de pobreza basado en elasticidades del PBI a empleo y de productividad a ingresos. El crecimiento del PBI por sector se toma de la información del Modelo Macroeconómico y Fiscal del Banco Mundial, que estima cambios en el PBI en los sectores de agricultura, pesquería, minería, industria y servicios. Véase Burns et al. (2019).
82. El Informe sobre Clima y Desarrollo de País, incluyó un escenario que explica los efectos de los mayores precios de los alimentos y las utilidades agrícolas de entre 2 por ciento y 5 por ciento. Para más detalles, véase Banco Mundial (2022c).

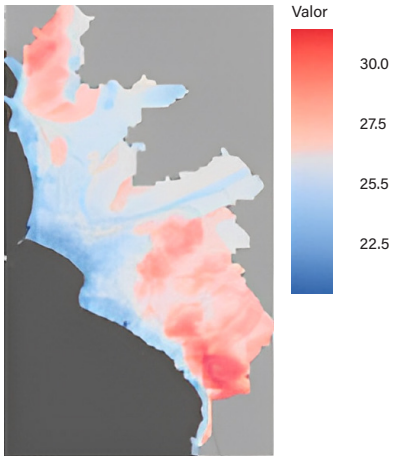
Los factores de estrés ambientales no están distribuidos de manera uniforme a lo largo del territorio, lo que demanda la elaboración de estudios locales que recojan adecuadamente las diferencias en los niveles de exposición y daños. La información sobre el clima es accesible a una resolución mucho más alta que la disponible en las encuestas de hogares. Agregar la información del clima al nivel al cual las encuestas de hogares proporcionan cifras estadísticas representativas hace que se pierda el matiz que estos datos pueden proporcionar. Esta pérdida de información es particularmente relevante para algunos tipos de choques. Las olas de calor constituyen un buen ejemplo de un factor de estrés ambiental con un alto grado de variación espacial que se distribuye desigualmente aún en regiones geográficas relativamente pequeñas. Aprovechando el mapa de pobreza para Lima Metropolitana, el Mapa 4 muestra que, durante la ola de calor en noviembre de 2016, distintas partes de la ciudad experimentaron consistentemente temperaturas máximas de hasta 15°C más altas que las zonas más frías. Contando la cantidad de olas de calor que cada distrito experimentó durante 2000-20 y comparando esto con la información del mapa de pobreza, se muestra un patrón consistente: las zonas de menores ingresos experimentan anomalías de calor con mayor frecuencia (Gráfico 49).[83]

Gráfico 49. Olas de calor y tasa de pobreza, área de Lima Metropolitana



Fuente: Cálculos del Banco Mundial utilizando información de la ENAHO 2017 y del Censo Nacional de 2017: Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI).
Nota: Número de veces en 2000–20 que un distrito experimentó una temperatura máxima de dos desviaciones estándar por encima de la temperatura específica de ese distrito en 1980–2000.

Mapa 4. Promedio de temperaturas máximas diarias en Lima, 2021



Fuente: Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI).
Nota: El mapa muestra el promedio de temperaturas máximas en octubre de 2016, un mes que presentó temperaturas más altas que el promedio en el área de Lima Metropolitana.

83. Una ola de calor en el área de Lima Metropolitana se define como un mes en el que la temperatura promedio es de dos desviaciones estándar por encima del promedio histórico en 1980–2020. Un resultado similar hallaron Hsu et al. (2021), quienes concluyeron que los hogares de bajos ingresos están típicamente ubicados en áreas caracterizadas por infraestructura que refuerza los efectos de las olas de calor..

Dados los patrones geográficos desiguales involucrados en los peligros naturales, la evidencia sugiere que las poblaciones pobres y vulnerables enfrentarán los niveles más altos de variaciones de clima en el futuro, aumentando la desigualdad climática. Frente a un escenario de emisiones altas, el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú estima que para 2050, las precipitaciones registrarán variaciones locales que van desde aumentos (reducciones) de 45 por ciento (40 por ciento). Se espera que las mayores reducciones en precipitaciones ocurran en la Amazonía, mientras que los aumentos más marcados se esperan en la costa, y las regiones de la sierra experimentarán tanto reducciones como aumentos en las precipitaciones. Las técnicas de mapeo permiten realizar un análisis más detallado de la vulnerabilidad a nivel local (véase arriba). Basados en su tasa de vulnerabilidad, se puede caracterizar a los distritos como de baja vulnerabilidad, alta vulnerabilidad o con pobreza crónica. Las caídas en las precipitaciones serán más comunes en los distritos de alta vulnerabilidad y con pobreza crónica (49 por ciento y 48 por ciento, respectivamente) que en los distritos de baja vulnerabilidad (40 por ciento). Se espera que las temperaturas anuales aumenten entre 1.7°C y 3.5°C en todo el país. Los mayores cambios en temperatura (de 2.8°C a 3.2°C) se esperan en la Amazonía, mientras que la región de la costa experimentará los menores aumentos, aunque siempre significativos (de 2.0°C a 2.4°C).[84] La proyección indica que más del 75 por ciento de los distritos evidenciará aumentos de temperatura de más de 2.4°C en los próximos 30 años. Los distritos con aumentos proyectados de temperatura mayores a 2.4°C tienen mayor probabilidad de ser categorizados como con pobreza crónica o alta vulnerabilidad.

El 84 por ciento de los distritos altamente vulnerables registrarían dicho aumento de temperatura y esa proporción asciende a 62 por ciento entre los distritos de baja vulnerabilidad (Gráfico 50).

Gráfico 50. Cambios proyectados en la temperatura futura, por categoría de distrito

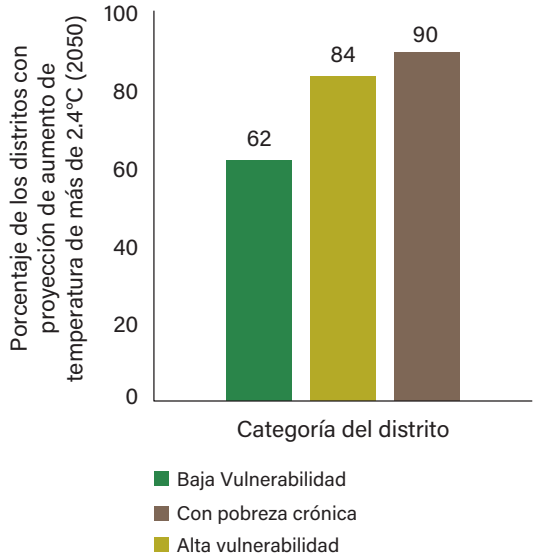
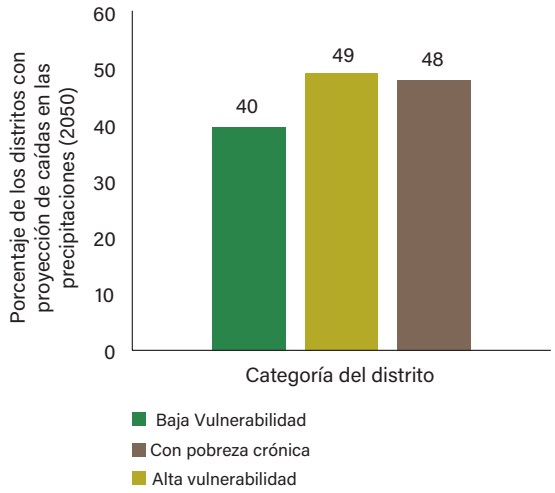


Gráfico 51. Caídas proyectadas en las precipitaciones a 2050, por categoría de distrito



Fuentes: Categorías de distrito basadas en la información de 2017 y 2021 de la Encuesta Nacional de Hogares y los datos del Censo de 2017. Los cambios en la temperatura, del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú.

84. La base de referencia considerada es el periodo entre 1980 y 2005, y las proyecciones se refieren al periodo 2036–65, centrándose en 2050. Los cambios en temperatura y precipitaciones se estiman a una resolución espacial de 5 kilómetros para 2050. Este es el escenario en que todo sigue igual (RCP8.5). Ver SENAMHI (2021).

¿De qué manera puede el Perú reducir la fragilidad de las mejoras sociales?

03

Los retos que el Perú enfrentará en el futuro requieren promover una nueva forma de crecimiento inclusivo y resiliente que aborde las fragilidades evidenciadas por la pandemia. Este informe identifica cuatro fuentes de fragilidad que deberían ser abordadas para recuperar las mejoras sociales alcanzadas en términos de reducción de la pobreza, y prevenir futuros retrocesos: el acceso y la calidad inadecuados de servicios públicos, la baja calidad del empleo, la limitada capacidad redistributiva de la política fiscal y la exposición desigual a choques agregados, particularmente aquellos relacionados al cambio climático.

Promover un mayor crecimiento inclusivo que se comparta de manera equitativa entre los peruanos e impulse la reducción de la pobreza, requerirá de una inversión en bienes y servicios públicos a largo plazo. El aumento de la cobertura y provisión de calidad de los bienes y servicios públicos mejorará las condiciones de vida de las personas pobres y vulnerables. Además, esto permitiría que aquellos en la parte inferior de la distribución del ingreso acumulen activos productivos para mejorar sus condiciones de vida y aumentar su contribución a la economía del país.

Mientras ocurran estos resultados de desarrollo en el largo plazo, es necesario tomar dos acciones urgentes para asegurar que el periodo posterior a la crisis sea más resiliente. La primera es remediar las pérdidas ocasionadas por la pandemia y cerrar las brechas existentes, y la segunda es proteger a la población pobre y vulnerable a través de un sistema de protección social actualizado, resiliente y adaptativo.

Promover una nueva forma de crecimiento inclusivo y resiliente

El crecimiento impulsado mediante la eliminación de las barreras estructurales de la economía será la clave para continuar reduciendo la pobreza en el Perú. Es necesario que este crecimiento sea inclusivo y enfocado en mejorar la capacidad productiva de la población pobre y vulnerable. Se deben dirigir los esfuerzos hacia la eliminación de las restricciones persistentes, como son aquellas que evitan que las empresas crezcan, se formalicen y aumenten su productividad. Por ejemplo, los múltiples regímenes tributarios en función al tamaño de las empresas alienta a estas a permanecer pequeñas y dividirse cuando crecen a fin de evitar escalar hacia otro régimen. Así, el promover el crecimiento empresarial requiere de la unificación de los regímenes tributarios.[85] Más aún, el 76.8 por ciento de los trabajadores tiene un empleo informal. Con el fin de emplearlos formalmente, los empleadores deben cumplir con una legislación laboral compleja y pagar hasta un 68 por ciento adicional del salario de un trabajador en costos no salariales. Por lo tanto, la reducción de la informalidad requiere de mayor flexibilidad en las leyes laborales y reducción de los costos relacionados con la formalización, tanto en términos de los costos iniciales como de los recurrentes.[86]

Es necesario priorizar los esfuerzos para favorecer a los sectores con alto potencial de crecimiento. Apostar por sectores tales como agricultura, silvicultura y turismo liberaría su potencial en todo el país y lograría un crecimiento resiliente frente a los eventos adversos del cambio climático con el fin de prepararse para el futuro (Recuadro 2). Por ejemplo, las exportaciones agrícolas se han incrementado 10

85. Véase Banco Mundial (2017), (2022d).
86. Véase Banco Mundial (2017), (2022d).

veces en las últimas dos décadas y continúan teniendo potencial de crecimiento. Las inversiones para mejorar las carreteras que comunican la sierra y la Amazonía con la costa donde se concentran las empresas agroexportadoras permitirían que emergieran más agroexportadores, ya que más frutas y vegetales llegarían frescos a los consumidores, lo que haría las exportaciones más inclusivas. De manera similar, la inversión específica en infraestructura y servicios agrarios, tales como instalaciones de cadenas de frío, puntos de acopio y tecnología de rastreo, permitiría la inclusión de más agricultores a las cadenas de valor de las exportaciones.[87] De igual forma, la explotación del turismo de aventura en el país puede generar rendimientos significativos. La inversión en conectividad terrestre y aérea, llevando a cabo una investigación de mercado que considere tanto la rentabilidad como los esfuerzos de conservación, y desarrolle un plan de gestión que involucre áreas protegidas, promovería el turismo de aventura basado en la naturaleza, así como el turismo en áreas naturales fuera de las regiones que típicamente atraen turistas al Perú.[88]

Las políticas que anteceden deben ser consideradas por su potencial para promover un crecimiento más inclusivo, incorporando a aquellos en la parte inferior de la distribución de ingresos y eliminando las restricciones que les impiden ser más productivos, aún si estas políticas toman más tiempo en implementarse. Si bien estas recomendaciones no son nuevas, se ha avanzado muy poco en la generación de crecimiento inclusivo y resiliente y en incrementar la productividad debido a las dificultades de implementación y desafíos políticos para avanzar en esta agenda. Aun así, es necesario mantenerlas en el debate de políticas públicas con el fin de reforzar la necesidad de priorizarlas y producir el cambio, aun cuando este sea lento.

Recuadro 2. Los desafíos y oportunidades de acelerar el crecimiento económico

El progreso económico durante las últimas dos décadas antes de la pandemia, junto con la implementación de programas sociales bien focalizados, se tradujo en la reducción substancial de los niveles de pobreza. Especialmente entre 2002 y 2013, el crecimiento del PBI fue notable, con un promedio de 6.1 por ciento anual, impulsado por una reforma económica apropiada y condiciones externas favorables. Las reformas macro fiscales iniciadas durante la década de 1990 se consolidaron en la década de 2000, mejorando la estabilidad macroeconómica, fortaleciendo la apertura comercial y aumentando la confianza de los inversionistas. La acumulación de capital, mayormente vinculada al sector minero, fue la fuente principal de crecimiento durante este periodo, representando el 60 por ciento del crecimiento total entre 2002 y 2013. El modelo de crecimiento orientado a la exportación también impulsó el desarrollo de la agricultura moderna, la que se benefició de la puesta en marcha de acuerdos comerciales, nueva infraestructura de irrigación, un sistema laboral más flexible y precios estables. En este contexto, las exportaciones agrícolas aumentaron en valor de US$758 millones en 2000 a más de US$8.8 mil millones en 2021, creciendo a un promedio anual de 12.4 por ciento.

87. IFC (2023).
88. IFC (2023).

Luego, entre 2013 y 2019, la tasa de crecimiento económico cayó en más de la mitad, a 3.1 por ciento, reflejando un ambiente externo menos favorable, caracterizado por precios más bajos de las materias primas y una mayor volatilidad en los mercados financieros globales. Los efectos generados por las reformas previas se desvanecieron de manera considerable. El contexto externo menos favorable durante este periodo, también hizo más evidente los retos estructurales más profundos en el modelo de crecimiento del país. Tal como se ilustró en la Actualización Sistemática de Diagnóstico de País, la productividad continuó siendo baja, debilitando el crecimiento económico.[a] Más del 70 por ciento de la fuerza laboral trabajaba de manera independiente o en empresas con 10 o menos trabajadores, entre las cuales la productividad laboral alcanzaba solo alrededor del 10 por ciento de la productividad de las empresas con más de 50 trabajadores. Las disparidades regionales eran considerables, y las exportaciones estaban fuertemente concentradas en la minería y otras actividades de extracción, haciendo que la economía sea vulnerable a los choques causados por los términos de intercambio e impactos del cambio climático. El progreso limitado para abordar estos retos, estaba correlacionado con la débil capacidad de las instituciones públicas. La inestabilidad institucional se incrementó sustancialmente desde 2016, debilitando aún más la capacidad del gobierno para diseñar e implementar nuevas reformas y entregar servicios de calidad a nivel nacional.

En este entorno de desafíos, el gobierno y las instituciones necesitan encontrar nuevos impulsores de crecimiento para las décadas futuras. Un sector con buen potencial es la silvicultura. De acuerdo con el Informe sobre Clima y Desarrollo de País del Perú (Banco Mundial 2022c), la inversión de US$6 mil millones entre 2023 y 2050 en intervenciones forestales podría generar cerca de 85,000 empleos anuales, multiplicar la contribución del sector a la economía en siete veces e incrementar la contribución del sector al PBI de 1.9 por ciento en 2023 a 5.5 por ciento en 2050. Sin embargo, acelerar el crecimiento económico a largo plazo requiere mejorar la infraestructura de conectividad y servicios públicos, incrementar el capital humano y simplificar la rigidez en los mercados de factores y productos. Para lograr estos objetivos se requiere incrementar la capacidad del gobierno para regular y hacer cumplir la ley de manera efectiva, ofrecer servicios de calidad y afrontar diversos eventos adversos.

---

a. Banco Mundial (2022d).

Mejorar las inversiones a largo plazo en servicios y activos

Para promover un crecimiento inclusivo que permita a los peruanos acumular activos productivos, el gobierno necesita mejorar la provisión de bienes y servicios públicos de alta calidad. Una de las fuentes de fragilidad más resaltante en el Perú es la inadecuada provisión de servicios públicos de baja calidad. A pesar del crecimiento sostenido durante las dos últimas décadas antes de la pandemia, el gobierno no ha priorizado suficientes inversiones en bienes y servicios de calidad. La baja inversión en educación y salud e inadecuadas inversiones en servicios de conectividad terrestre y aérea y de comunicación han limitado la capacidad de la población para acumular activos productivos. Como resultado, los trabajadores tienen bajo capital humano y productividad laboral.

El Perú requeriría invertir alrededor de 4 por ciento del PBI cada año para cerrar la brecha de calidad de infraestructura a largo plazo. De acuerdo con el estimado del Ministerio de Economía y Finanzas, en 2019, la brecha de infraestructura para proporcionar acceso básico fue US$117.2 mil millones a corto plazo (5 años) y US$363.5 mil millones a largo plazo (20 años). Sin embargo, lograr un nivel de infraestructura de calidad comparable con países de la OCDE requiere de una inversión de 4 por ciento del PBI cada año.[89] Por ejemplo, se estima que para alcanzar la cobertura universal de agua potable y saneamiento requeriría un incremento de la inversión de 18 por ciento para cubrir la brecha a corto plazo y 24 por ciento para cubrir la brecha a largo plazo. En el caso de las telecomunicaciones, la inversión adicional tendría que ser el 132 por ciento y 421 por ciento, respectivamente.

Promover la acumulación de capital humano requiere de inversión en infraestructura escolar y de tecnología, así como un enfoque especial en el cierre de las brechas de logros y competencias educativas entre estudiantes de distintos niveles socioeconómicos, etnias y áreas geográficas. Solamente un tercio de las escuelas en el Perú tiene acceso a electricidad, agua y saneamiento. La asistencia escolar y aprendizaje son más difíciles de alcanzar sin servicios básicos. Asimismo, es necesario garantizar la seguridad de los estudiantes y cerrar la brecha de infraestructura física en las escuelas. Más aún, el aprendizaje se puede complementar con recursos tecnológicos. Es clave el acceso a educación en casos de emergencia, tal como ocurrió en la pandemia, pero también para dar apoyo a los estudiantes que están rezagados, ofreciéndoles recursos adicionales. Para que estos servicios sean efectivos y lleguen a todos, se requiere de mayores inversiones en conectividad, capacitación tecnológica, y equipos (hardware) y programas (software).[90] Los resultados de aprendizaje en el Perú son aún bajos. Solo el 24 por ciento de los estudiantes en primaria y el 9 por ciento en secundaria alcanzan un desempeño satisfactorio en matemáticas y lectura. Será crucial continuar con las reformas en este ámbito, tales como la Reforma Magisterial, para asegurar que las carreras en el magisterio sean meritocráticas, pero se requieren recursos adicionales para atraer a maestros de calidad, particularmente en áreas remotas. Este desafío es crítico, ya que las brechas de aprendizaje y asistencia entre estudiantes de áreas rurales, estudiantes de hogares de bajos ingresos y estudiantes indígenas son persistentes y se han ampliado durante la pandemia.

89. Aunque la inversión pública actualmente representa alrededor del 5 por ciento del PBI anual, esto no tiene necesariamente la intención de cerrar la brecha de infraestructura. Es necesario un análisis complementario para determinar la medida en que la inversión pública contribuye a cerrar la brecha de infraestructura.

90. Para mayor información sobre estas propuestas, véase Banco Mundial (2021).

La prestación de servicios de salud de calidad requiere una mayor inversión en los recursos relevantes y reformas críticas. La pandemia puso de manifiesto las falencias de los servicios de salud en el Perú. El colapso de este sistema reveló la necesidad de invertir en recursos, tales como mejores y más resistentes infraestructuras y más personal de salud. El Perú se encuentra rezagado en el número de médicos y enfermeras per cápita que recomienda la Organización Mundial de la Salud. El personal de salud altamente calificado se encuentra concentrado en las regiones de la costa. Es necesario que las mayores inversiones se complementen con el fortalecimiento de la gestión del sistema de salud.

Las inversiones requieren de una perspectiva geográfica porque las mayores brechas de infraestructura y prestación de servicios se encuentran en áreas remotas. Con el fin de reducir las brechas geográficas, el gobierno y las instituciones deben priorizar los esfuerzos para mejorar las capacidades de gasto de los gobiernos subnacionales. Para mejorar la capacidad de gasto de los gobiernos subnacionales es necesario mejorar la distribución de responsabilidades del gasto y articular los presupuestos de las entidades involucradas en proyectos conjuntos. Esto podría ser complementado mediante mecanismos de inversión que han demostrado ser exitosos en la promoción del gasto. Por ejemplo, el uso de oficinas de gestión de proyectos para grandes inversiones y programas de asociación público-privada mejoran la supervisión y cumplimiento, ya que son capaces de establecer altos estándares y protocolos. Asimismo, son necesarias las mejoras en gestión geográfica y urbana. Es posible lograr esto mejorando las capacidades de gestión por parte de las autoridades locales a través de asistencia técnica y actualización de los registros y catastros.[91]

La prestación de servicios de mejor calidad también requiere de mayores recursos fiscales. A pesar del extraordinario crecimiento económico, la recaudación tributaria es aún baja en comparación con la de otros países de la región. Una reducida base tributaria, junto con los aspectos específicos del diseño de la política fiscal, tales como exoneraciones y altos umbrales de elegibilidad, explican la limitada capacidad redistributiva del sistema tributario y de transferencias. Por lo tanto, con el fin de mejorar la redistribución de los beneficios del crecimiento económico entre la población más pobre y vulnerable, se debería aplicar un paquete de reformas complementarias.

91. Para mayores detalles y recomendaciones, véase Banco Mundial (2022d).

Trabajar hacia el incremento de progresividad y elección de políticas fiscales de alto valor

El sistema tributario actual, el cual incluye múltiples regímenes tributarios que dependen del tamaño de las firmas, alienta a las empresas a permanecer pequeñas y dividirse al crecer para evitar escalar a un régimen tributario más alto. Este fenómeno, conocido como enanismo, ha sido bien documentado en el Perú.[92] Bajo los regímenes tributarios actuales, no se incentiva a las empresas a crecer. Para promover el crecimiento de una empresa es necesario simplificar los regímenes tributarios. Esta simplificación debe hacerse gradualmente, comenzando por incorporar nuevas empresas pequeñas y medianas al régimen general y fusionando las otras categorías, tales como el régimen único simplificado, el régimen especial de impuesto a la renta y el régimen tributario de la mediana y pequeña empresa, en uno solo. Adicionalmente, se debe llevar a cabo el anuncio de la eliminación de regímenes tributarios especiales con suficiente antelación para permitir que las empresas se adapten al nuevo régimen tributario general.

Es necesario reducir la informalidad para que las políticas que buscan ampliar la base tributaria alcancen el efecto deseado. El total del impuesto a la renta de trabajo recae sobre el 8 por ciento superior de la población empleada en base a la distribución del ingreso personal total.[93] Los escenarios de reforma en los que el umbral de elegibilidad para las rentas por trabajo se reduce a cinco unidades tributarias (aproximadamente US$5,500) incrementarían la base tributaria hasta cubrir al 15 por ciento de los trabajadores.
Más aún, reducir el umbral incrementa el porcentaje de renta imponible entre todos los contribuyentes, incluyendo aquellos que se encuentran en la categoría de ingresos más alta, lo cual puede reducir la desigualdad de ingresos. Sin embargo, el impacto de esta política está limitado por el nivel de informalidad laboral, ya que estas medidas solo corresponden a menos de la cuarta parte de los trabajadores activos. Por lo tanto, se requiere de medidas que incrementen los beneficios de la formalidad y refuercen el cumplimiento de las regulaciones laborales.[94] Finalmente, es importante mencionar que rebajar el umbral de elegibilidad para las rentas por trabajo puede representar un desafío político. En este sentido, las primeras tasas impositivas legales deben establecerse a niveles bajos, con el fin de evitar sobrecargar a la clase media.

Es necesario incrementar los ingresos fiscales sin perjudicar a los pobres ni desincentivar las inversiones, lo cual podría hacerse aumentando la progresividad del sistema tributario. Por ejemplo, trasladar los tributos sobre ingresos de capital de una tasa plana a un régimen progresivo mejoraría la progresividad del sistema tributario. Las rentas por arrendamiento, subarrendamiento y cesión de bienes (primera categoría) y las utilidades del capital, dividendos, intereses y regalías, entre otros (segunda categoría), se determinan anualmente mediante la aplicación de 6.25 por ciento de tasa tributaria sobre la renta neta (después del 20 por ciento de deducciones). Esta fuente de ingresos tiene una tasa plana, a diferencia de los ingresos laborales que se gravan de manera progresiva, y una tasa tributaria más baja que la categoría de ingresos más baja (8 por ciento)[95].

De acuerdo con la Superintendencia Nacional

92. BID (2018) y Consejo Privado para la Competitividad (2019).
93. Según un análisis que combina información de la encuesta de hogares e información tributaria y de acuerdo con Blanchet, Flores y Morgan (2022).
94. Rebajar el límite de la exoneración sería un desafío político, y deben establecerse las primeras tasas tributarias legales a bajos niveles para evitar sobrecargar a la clase media (Bérgolo, Londoño-Vélez y Tortarolo 2023).
95. Para mayor información sobre esta discusión, véase Banco Mundial (2015).

de Aduanas y la Administración Tributaria, el 1 por ciento superior de contribuyentes representa el 72 por ciento del total de las ganancias de capitales. Por lo tanto, la inclusión del impuesto sobre la renta de capital en un sistema progresivo mejoraría el efecto igualador del sistema tributario e incrementaría la contribución de los que perciben mayores ingresos. Sin embargo, para impedir que esta medida reduzca los incentivos a invertir, será indispensable introducir adaptaciones sustanciales de política tributaria y administrativa como, por ejemplo, las deducciones por gastos de capital.

Una alternativa para aumentar los ingresos sin perjudicar a los más pobres sería reemplazar los gastos tributarios con apoyo mejor focalizado. Los gastos tributarios estimados para 2023 alcanzan S/ 20,354 millones, que representan alrededor del 2 por ciento del PBI, y se espera que aumenten en 11 por ciento y 16 por ciento en 2022 y 2023, respectivamente. De acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas, esto se explica por la ampliación de los beneficios tributarios del IGV que expiraron en 2021.[96] Más aún, el IGV concentra el 71 por ciento del gasto tributario total (proyectado en 2023) que obedece principalmente a exoneraciones del IGV sobre productos agrícolas, equivalente al 0.62 por ciento del PBI, y la exoneración casi total del IGV en la Amazonía. Eliminar las exoneraciones tributarias probablemente aumentaría la carga del IGV sobre los más pobres. Sin embargo, la asignación directa del gasto público para financiar inversión pública es más eficiente que el ofrecimiento de beneficios tributarios, como lo demuestra la experiencia en la región San Martín con un impacto importante en el crecimiento del PBI.

Asimismo, otra alternativa incluye compensar a los hogares pobres y vulnerables por sus pérdidas mediante un sistema de transferencias bien focalizado.

Actuar con rapidez para recuperar las pérdidas de la pandemia y cerrar las brechas existentes

Las pérdidas causadas por la pandemia requieren acción inmediata. Un primer y más inmediato paso en el plan para establecer un crecimiento resiliente implicaría recuperarse de estas pérdidas. Será difícil alcanzar el progreso en la reducción de la pobreza. Los impactos de las pérdidas a largo plazo podrían retrasar los esfuerzos de desarrollo. La COVID-19 ha afectado negativamente la salud, la asistencia a la escuela y el aprendizaje, la calidad del empleo y el empleo entre los jóvenes. Es importante abordar estas pérdidas antes de que se arraiguen y tengan impactos duraderos en el bienestar.

La salud mental y física de aquellos afectados por la COVID-19 se ha visto seriamente comprometida y requiere atención inmediata. Se requieren intervenciones específicas para aquellos cuya salud se ha deteriorado debido a la pandemia. Esto podría hacerse proporcionando un seguimiento en los cuidados para asegurarse que las personas se recuperen completamente de la COVID-19. Además, invertir en programas de salud mental que apoyen a las personas que sufren de ansiedad, depresión y estrés será crucial, pues la incidencia de trastornos de salud mental ha aumentado en la población durante este periodo.[97]

Debe brindarse apoyo a aquellos que

96. Alrededor de 91 por ciento de estos beneficios tributarios del IGV corresponde a productos agrícolas e insumos, seguido por el sistema de transporte público para pasajeros (excepto transporte aéreo), una primera compra de bienes raíces, ingresos recibidos del Fondo Mivivienda (fondo de vivienda), la construcción y reparación de unidades de la Armada.

97. De acuerdo con la Encuesta Telefónica de Alta Frecuencia del Banco Mundial, 30 por cientoZ de la población tuvo que buscar apoyo de los servicios de salud durante la pandemia (Mejía-Mantilla et al. 2021).

perdieron a un cuidador primario. Las muertes relacionadas con la COVID-19 ocasionaron un aumento en el número de niños y jóvenes en orfandad. En algunos casos, falleció el único cuidador en el hogar, lo que ocasionó una mayor demanda de atención e inversiones en instituciones dedicadas al cuidado de personas en orfandad.[98] En otros casos, fue el proveedor de ingresos quien falleció. La falta de perceptores de ingresos ocasionará una mayor incidencia de pobreza entre los niños y jóvenes. Es esencial que el gobierno proporcione apoyo a aquellos que perdieron a un cuidador primario y que redoble sus esfuerzos para brindar asistencia social a los afectados, identificando a las nuevas personas en orfandad y aumentando la generosidad y apoyo que los programas ofrecen.[99]

El apoyo a niños y jóvenes con deficiencias de aprendizaje asociadas a la pandemia debería ser una prioridad en la educación. La pandemia afectó severamente el sistema educativo al ordenar el cierre de escuelas, reduciendo así el tiempo dedicado a las clases presenciales o en línea, limitando el tiempo dedicado a actividades de aprendizaje con los maestros y ampliando las brechas entre los estudiantes sobre la base del acceso a los recursos de aprendizaje. Dado que estudiantes y maestros han retornado a clases, debe considerarse una prioridad desarrollar protocolos y medidas de seguridad en los colegios. Las instituciones educativas deben proporcionar estaciones de lavado de manos y protocolos de salud y emergencia para minimizar y controlar la transmisión de la COVID-19. Además, el retorno a clases no es suficiente para recuperarse de las pérdidas de aprendizaje oportunamente.

Para lograr esto, deben asignarse recursos adicionales para programas de recuperación, capacitación de maestros y fortalecimiento de la infraestructura digital.

Existen iniciativas en otros países que han reducido con éxito los déficits de aprendizaje causados por los cierres de los colegios, complementando el retorno a clases con una estrategia para ayudar a los estudiantes a ponerse al día. En Tamil Nadu, India, un programa de recuperación operado por el gobierno después de las horas escolares y apoyado por voluntarios de la comunidad, ofreció a los estudiantes entre 60 y 90 minutos de instrucción diaria. El programa de recuperación fue efectivo para revertir las deficiencias de aprendizaje a nivel del grupo.[100] El Perú podría seguir este ejemplo implementando programas de recuperación después de las horas de escuela o durante el verano. Un programa de recuperación de aprendizaje adaptado contextualmente debería incluir acciones dirigidas a llegar a los estudiantes y a mantenerlos en el colegio, evaluando sus niveles de aprendizaje regularmente para identificar la magnitud de las pérdidas y monitorear su progreso. Una estrategia de enseñanza que se enfoque en las bases, lo que requiere ajustar los métodos de aprendizaje y los currículums, mejorando la eficiencia de la instrucción mediante actividades para ponerse al día, tecnología e innovación y desarrollando la salud psicosocial y bienestar de los niños.[101]

100. Singh, Romero y Muralidharan (2022).

101. Puede obtenerse mejor orientación sobre cómo diseñar programas de recuperación en las escuelas en el Marco para la Recuperación y Aceleración del Aprendizaje RAPID (Banco Mundial, Bill and Melinda Gates Foundation, FCDO, UNESCO, UNICEF y USAID 2022).

98. En Lima, 80 por ciento de las instalaciones de salud institucional es informal.

99. En el Perú, el huérfano de un adulto inscrito en un sistema de pensiones público o privado tiene derecho a recibir una pensión. Durante la COVID-19, se aprobó una pensión adicional para niños cuyos padres hubieran fallecido de COVID-19. Sin embargo, la identificación de huérfanos es imperfecta y conduce a la exclusión de beneficiarios potenciales.

100 Singh, Romero y Muralidharan (2022).

Para a bordar las pérdidas en el mercado laboral, especialmente en términos de la calidad del empleo, el gobierno podría enfocarse en incentivar puestos de trabajo formales de mejor calidad. Con el fin de promover la contratación en el sector formal, perdido en la pandemia, el gobierno podría fortalecer el rol de la Oficina Nacional de Inspección Laboral (SUNAFIL), cuyo objetivo principal está centrado en las empresas grandes y pequeñas dentro del sector formal. Por lo tanto, obvia a una gran parte de la informalidad laboral. Además, si bien la responsabilidad de supervisar a las microempresas fue temporalmente transferida de los gobiernos regionales a la Oficina Nacional de Inspección Laboral en 2018, solo tres regiones han completado el proceso. En este sentido, que la SUNAFIL extienda su responsabilidad tanto al sector informal como a las microempresas sería una política deseable. Adicionalmente, la falta de inspectores, infraestructura insuficiente y la naturaleza reactiva de los procedimientos de la SUNAFIL son la razón del reducido impacto en la informalidad. Por lo tanto, incrementar el número y competencias de los inspectores y que se mejoren las condiciones para la supervisión de las microempresas por parte de las oficinas regionales mejoraría su efectividad. En esta línea, es importante que la entidad adopte también un enfoque preventivo, ofreciendo asistencia a las empresas durante el proceso de inspección.

Deben implementarse programas de capacitación para ayudar a los jóvenes que hayan sufrido por causa del desempleo durante la pandemia, a obtener puestos de trabajo de calidad. Para mejorar la empleabilidad de los jóvenes, los programas de capacitación con un enfoque regional en sectores con amplio potencial de crecimiento podrían ayudar a las minorías a desarrollar habilidades transferibles y socioemocionales. Si bien la primera ola de programas de capacitación para jóvenes en América Latina tuvo poco o ningún efecto en la empleabilidad y en la calidad de los puestos de trabajo, evidencia más reciente en los Estados Unidos mostró resultados prometedores.[102] La novedad de estos programas es que se centran menos en las habilidades técnicas y profesionales, orientándose más en apoyar a los beneficiarios a desarrollar habilidades sectoriales.[103] Los programas también abordan el déficit de capital social, actuando como un intermediario durante el proceso de inserción laboral, apoyando a los beneficiarios para encontrar trabajo, destacar en entrevistas y mantener su empleo. Los resultados positivos de estos programas son evidentes en el empleo, en la calidad de los puestos de trabajo y en los ingresos. Dichos programas podrían replicarse usando la infraestructura institucional de ProJoven para implementar mejoras en este programa.

La pandemia puso en evidencia y aumentó las desigualdades en el acceso al cuidado de la salud, servicios sociales, ingresos y oportunidades económicas entre las minorías, que necesitan ser abordadas. Será fundamental apoyar a quienes resultaron más afectados por la pandemia para reducir la pobreza en el corto plazo y evitar las implicancias negativas para el crecimiento económico a largo plazo. La pandemia expuso la división desigual del trabajo doméstico no remunerado y amplió esta brecha con el trabajo adicional que requería apoyar las actividades de aprendizaje de los niños fuera de la escuela.[104] Esto tiene un impacto directo en la participación de las mujeres en la fuerza laboral.

---

102. Los programas de capacitación en los años 90 e inicios de 2000 en América Latina, tales como ProJoven en Perú, Proyecto Joven en Argentina, Chile Joven y Juventud y Empleo en la República Dominicana, han tenido efectos mixtos en la empleabilidad, ingresos y calidad del empleo. El costo de la implementación fue también alto, lo que llevó a significativas pérdidas en casos en los que no se logró impactos positivos (Almeida et al. 2012).
103. Katz et al. (2020).
104. Según la Encuesta Telefónica de Alta Frecuencia (Mejía-Mantilla et al. 2021), 51 por ciento de mujeres en el Perú experimentaron un aumento en el tiempo dedicado a las actividades escolares de sus hijos en el hogar, en comparación con el 39 por ciento de hombres.

Es importante confrontar las normas culturales y sociales negativas para reducir esta brecha, lo que puede abordarse a través de una mayor participación y representación, y mejores referencias.

Para abordar la brecha de género en la participación laboral, deben implementarse políticas que nivelen el campo de juego entre hombres y mujeres, así como permitir que se comparta la licencia parental entre ambos padres y aumentar el acceso al cuidado de niños y la calidad de este servicio para padres que trabajan. No existe licencia parental compartida, mientras que la licencia de paternidad sigue siendo relativamente corta. Los nuevos padres que laboran en el sector formal reciben dos semanas libres, lo que todavía está muy por debajo del promedio de los países miembros de la OCDE. Asimismo, las madres tienen derecho a 14 semanas de licencia de maternidad, divididas por igual en periodo prenatal y posnatal. Sin embargo, las mujeres que trabajan en el sector informal no tienen acceso a estos beneficios. Más aún, en el Perú, la prestación de servicios públicos de cuidados tempranos para niños empieza a los 72 meses, lo que significa una brecha en la política de cuidado infantil de 68.4 meses.[105] El Programa Cuna Más brindó a algunas de las familias en mayor riesgo una combinación de cuidados fuera de casa y visitas al hogar para niños de entre 6-36 meses. Aun así, el programa sigue teniendo un alcance limitado y se concentra en áreas rurales. La evidencia en otros países muestra que el acceso a guarderías de calidad puede beneficiar significativamente la participación de las mujeres en el mercado laboral (especialmente en el trabajo a tiempo completo), aumentar el ingreso de los hogares y tener grandes repercusiones económicas en la sociedad y la economía.[106] El acceso a la licencia por maternidad debería ser gratuita y universal para todas las trabajadoras mujeres, independientemente de su condición de formalidad. Alcanzar la licencia por maternidad universal requeriría de una inversión importante a largo plazo, pero pueden iniciarse los esfuerzos a una menor escala, ampliando los programas sociales, como Cuna Más, para aumentar el acceso a los beneficios familiares.

Para apoyar la agencia y voz de las mujeres, se requieren políticas dirigidas a mejorar las competencias de las entidades públicas para enfrentar la violencia de género y asegurar que la paridad en las instituciones democráticas sea efectiva. Muchas de las instituciones a cargo de enfrentar la violencia de género (la policía, los trabajadores de la salud, el poder judicial, entre otros) frecuentemente dejan desprotegidas a las mujeres y niñas en situaciones de abuso. Por ejemplo, existe evidencia de resistencia en ofrecer ayuda a adolescentes que buscan información sobre planificación familiar. A menudo, las mujeres reportan no tener confianza en instituciones como las Fuerzas Armadas, la Policía, el Congreso, el Gobierno, el Poder Judicial o los partidos políticos. Por lo tanto, se requiere capacitación para los proveedores de servicios y funcionarios en estas instituciones para afrontar las necesidades de las mujeres más vulnerables.

La presencia de mujeres peruanas en la toma de decisiones en la esfera pública también sigue siendo limitada. Si bien el 38 por ciento de los escaños en el parlamento nacional fueron ocupados por mujeres en 2022, por encima del promedio de América Latina y el Caribe de 34 por ciento, solo 4 de cada 100 mujeres peruanas permanecen en la política más de cinco años.[107]

---

104. Según la Encuesta Telefónica de Alta Frecuencia (Mejía-Mantilla et al. 2021), 51 por ciento de mujeres en el Perú experimentaron un aumento en el tiempo dedicado a las actividades escolares de sus hijos en el hogar, en comparación con el 39 por ciento de hombres.

105. La diferencia de tiempo (en meses o años) entre el final de la licencia con goce de haber disponible para los hogares y el derecho a un cuidado temprano para niños o educación inicial gratuita y universal es lo que se conoce como la brecha en la política de guarderías.

106. Pimkina y De la Flor (2020).

107. Datos del Tribunal Electoral Nacional.

Esto tiene que ver con la alta prevalencia de violencia política, que un 25 por ciento de candidatas mujeres declaró haber sufrido en las elecciones de 2018. La participación de ministras mujeres también es baja y descendió sustancialmente en el último gobierno (de 42 por ciento en 2020 a 16 por ciento en 2022). Asimismo, en las últimas elecciones regionales de 2022, solo 5 de los 42 distritos en Lima eligieron a una mujer alcalde y solo 2 de las gobernaciones regionales elegidas recayeron en mujeres. Las cuotas han demostrado ser efectivas para enfrentar la baja representación de las mujeres. Sin embargo, en el Perú, es necesario que sean obligatorias para que funcionen.

Si bien el flujo de migrantes y refugiados venezolanos ha planteado muchos retos, la experiencia internacional muestra grandes beneficios en crecimiento económico y desarrollo si se garantiza la integración social y económica de los migrantes. Las condiciones de vulnerabilidad y desventaja en las que los migrantes y refugiados venezolanos han ingresado al mercado laboral se explican por su situación migratoria y su limitada capacidad para homologar sus títulos. Igualmente, a pesar de estar entre la población más vulnerable durante la pandemia, los venezolanos no recibieron transferencias sociales por parte del gobierno. Las políticas de integración deberían alejarse de la perspectiva de acción humanitaria hacia un enfoque más proactivo, que reconozca los derechos de estas poblaciones y sus necesidades inmediatas y canalice sus competencias para participar activamente en el desarrollo del país. Estas políticas incluyen la integración de migrantes mediante servicios regulares de educación, salud y sociales; la implementación de perspectivas geográficas en las políticas de integración; y el fortalecimiento de las normas laborales para promover un trabajo decente y su inclusión en el mercado laboral.

Proteger los logros sociales mediante sistemas de protección social adaptativos

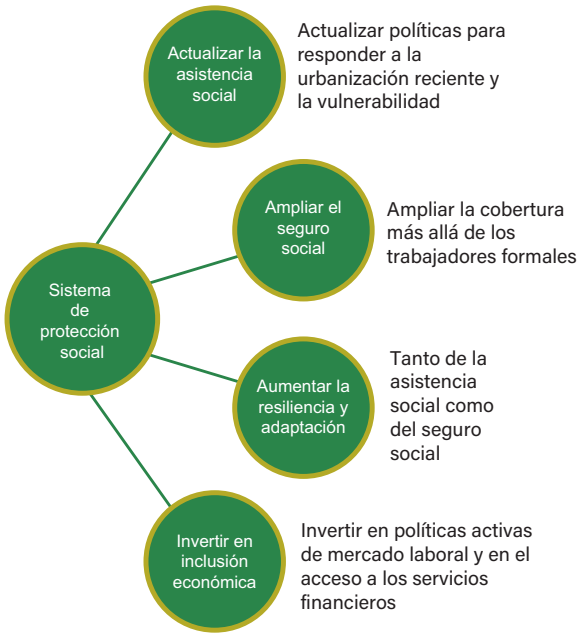
Será crucial reducir la alta vulnerabilidad a la pobreza para proteger las mejoras sociales. A pesar de los avances en la reducción de la pobreza y la prosperidad compartida, el Perú no ha podido sostener con éxito estos logros sociales ante los choques adversos. Si bien el crecimiento inclusivo y sostenido y los programas sociales focalizados han demostrado ser efectivos para reducir la pobreza, para reducir la vulnerabilidad se necesitan otros programas sociales, como aquellos relacionados a mejorar el aseguramiento y gestionar riesgos. Se espera que la incidencia y prevalencia de eventos adversos aumente, principalmente debido al cambio climático, lo que pone una presión adicional en la capacidad de los hogares para responder, hacer frente y adaptarse a los choques.

Volverse más resilientes requerirá una transición hacia un sistema de protección social actualizado y más adaptativo. Más allá de subsanar las pérdidas por la pandemia, será fundamental asegurarse de proteger los logros sociales de choques futuros. Esto implicaría actualizar los sistemas de protección social para responder a la realidad actual del país y hacerlos más flexibles para abordar los riesgos e impactos de choques futuros (Gráfico 52).

Debido a que los peruanos no están expuestos a los choques de manera homogénea, es necesario diseñar un menú con diferentes opciones de políticas para los distintos grupos y tipos de eventos. Los choques no se distribuyen uniformemente en el país. En cualquier año determinado, los hogares pobres y rurales son los que tienen más exposición a los desastres naturales, mientras que los hogares de mayores ingresos reportan más choques

económicos. Un menú de opciones de políticas para proteger a grupos diferentes debería incluir políticas de asistencia social para reducir la pobreza, políticas de seguro social para proteger a la población vulnerable y más oportunidades económicas para mejorar la capacidad de la población para gestionar riesgos y hacer frente a los choques.

Gráfico 52. Las políticas necesarias para un sistema adaptativo y resiliente de protección social



Fuente: Elaborado por el Banco Mundial.

Los sistemas de protección social no están preparados para responder a la urbanización de la pobreza y a la alta vulnerabilidad. El programa de asistencia social más grande del Perú, Juntos, se creó en 2005 para combatir la pobreza rural. La demanda por un sistema de transferencias de efectivo urbano durante la pandemia forzó al gobierno a actualizar su padrón de hogares rápidamente. Aunque fueron efectivas, las transferencias padecieron filtraciones graves que podrían haberse evitado si los sistemas hubieran estado preparados para identificar a los hogares vulnerables y pobres urbanos.

Para enfrentar la creciente urbanización de la pobreza, es necesario reformular las políticas de asistencia social en el Perú. Un primer paso sería mejorar la identificación de los nuevos hogares pobres y vulnerables, especialmente en las zonas urbanas. Para ello, debe actualizarse el Padrón Nacional de Hogares para cubrir los hogares urbanos con mayor eficacia. La actualización de este padrón se hace actualmente mediante entrevistas presenciales. Por lo tanto, un paso clave en este proceso es introducir soluciones tecnológicas, como encuestas telefónicas de alta frecuencia para monitorear las necesidades de los hogares con mayor frecuencia. Un seguimiento de este tipo permitiría respuestas más rápidas en caso de desastres naturales.

Un segundo paso sería redefinir los hogares que requieren asistencia para incluir a los residentes urbanos vulnerables y a los nuevos pobres. Los hogares pobres están identificados en el Padrón Nacional de Hogares a través de variables de encuestadas a nivel individual y administrativas. Sin embargo, estas variables fueron seleccionadas para pronosticar la pobreza, específicamente la pobreza rural. La creciente urbanización y la dimensión de la clase vulnerable requieren reformar los criterios de selección de los beneficiarios de programas sociales. Como ha mostrado la pandemia, en tiempos de crisis, la población vulnerable también requieren protección social para evitar caer en la pobreza. En tiempos normales, proteger a este segmento de la población podría ayudar a asegurar el progreso en el ámbito social.

Para abordar la alta vulnerabilidad a la pobreza, es necesario ampliar la cobertura de la seguridad social. Actualmente, en el Perú, la seguridad social está dirigida principalmente a los trabajadores asalariados y sus familias, pues la protección contra el desempleo –que en el Perú toma la forma de aportes mensuales (Contribución por Tiempo de Servicios)– y las pensiones contributivas están vinculadas a la situación de formalidad de los trabajadores.[108] En zonas urbanas, el 87.7 por ciento de los pobres son informales y el 41.8 por ciento son independientes, lo que evidencia la poca capacidad de la seguridad social para cubrir a los pobres en las zonas urbanas.

El acceso a la seguridad social debe estar separado de la situación laboral de los trabajadores. Un claro ejemplo de la necesidad de separarlos es el caso del seguro de salud. El sistema de salud para trabajadores formales y públicos y sus familias (EsSalud) ha colapsado en términos de atenciones. Aun así, es eficiente en la compra y entrega de medicinas. Por otro lado, el sistema público (SIS) que cubre a cualquiera que no tenga seguro, tiene una mayor capacidad para absorber las atenciones de los pacientes y sus instalaciones están mejor distribuidas a nivel nacional, pero la calidad de los servicios que ofrece es heterogénea.[109] Al separar el financiamiento del sistema de su provisión de servicios, puede establecerse un sistema unificado más eficiente. Dicho sistema requeriría una interoperabilidad entre el SIS y EsSalud. Los afiliados al SIS obtendrían acceso a los hospitales de EsSalud (el segundo y tercer nivel de cuidado para casos de alta complejidad) y los afiliados a EsSalud podrían acceder a los hospitales del Ministerio de Salud (primer nivel y establecimientos regionales). Un sistema de salud unificado podría también permitir que se unan los recursos, evitando así la duplicación de gastos.

Los sistemas de seguro y asistencia social necesitan ser más resilientes para proteger a los pobres y vulnerables contra los choques agregados. El Perú es altamente vulnerable a desastres naturales, pero estos están distribuidos de manera desigual a lo largo del territorio. Un primer paso para prepararse para el futuro sería mejorar la identificación de áreas y poblaciones expuestas a choques, especialmente aquellos provenientes del cambio climático. El Perú es rico en información geográfica, incluidas la exposición a riesgos naturales, incidencia de la pobreza y calidad de los servicios públicos. Sería importante integrar esta información para orientar las políticas sobre preparativos

108. La Contribución por Tiempo de Servicio es un beneficio para trabajadores asalariados formales, mediante la cual los empleadores hacen un aporte mensual equivalente a un salario anual a una cuenta individual. Las cuentas están a disposición de los empleados cuando finalizan sus contratos. Debido a que los trabajadores pueden acceder a sus cuentas si se les despide, las cuentas hacen las veces de un seguro de desempleo. Asimismo, los trabajadores pueden acceder a sus cuentas en caso de emergencias especiales. Por ejemplo, durante la COVID-19, se permitió que los trabajadores hicieran retiros de sus cuentas.

109. Ibañez y Ruiz (2021); Seinfeld y Salomón (2019).

ante choques futuros. En México, por ejemplo, el gobierno creó un Atlas de Vulnerabilidad al Cambio Climático a nivel de municipios, basado en los datos disponibles y en la experiencia en gobiernos locales a través de un proceso participativo.[110]

El sistema de protección social también debería ser más flexible y adaptable a los choques externos. Esto implica aumentar la cobertura en zonas urbanas, pues la pobreza es ahora un fenómeno urbano, institucionalizar arreglos flexibles que puedan ampliarse rápidamente si es necesario, mejorar la interoperabilidad de la información y aumentar la cobertura de pagos digitales. La adaptación también implica apuntar a reducir la informalidad, pues la vulnerabilidad de los trabajadores informales es más alta que la de sus contrapartes formales. El gobierno podría promover una mayor flexibilidad en la separación de los puestos de trabajo, facilitar la contratación temporal, como la de los trabajadores agrícolas estacionales, y unificar el régimen tributario para la pequeña y mediana empresa.[111]

Mejorar la coordinación y respuesta ante el clima y la gestión de riesgos de desastres hará que los sistemas de protección social sean resilientes y adaptables. Actualmente, los gobiernos regionales y locales tienen a su cargo la implementación de políticas sobre cambio climático, pero la coordinación y los mecanismos de conducción para alinear sus esfuerzos con los objetivos nacionales son limitados y pocos tienen la capacidad necesaria para la implementación. Por ejemplo, menos de la cuarta parte de las municipalidades cuenta con mapas de riesgo y este porcentaje es solo el 27 por ciento en distritos con tasas de pobreza por encima del 50 por ciento.

Los presupuestos para los gobiernos regionales y locales se asignan a comienzos de año. Una opción de política sería condicionar la asignación de recursos a la formulación y actualización periódica de los planes de gestión de riesgos y a mejorar la focalización geográfica de las inversiones resilientes.

De manera similar, el gobierno podría mejorar el acceso a infraestructura resiliente y los servicios públicos de calidad para complementar los esfuerzos de protección social. El Perú tiene una de las distribuciones de infraestructura más desiguales en la región de América Latina y el Caribe. La mala conectividad aumenta significativamente el costo de los choques externos. Comunidades enteras pueden quedar aisladas de los mercados si las carreteras están dañadas, debido por ejemplo, a algún desastre natural. Esto es particularmente relevante para los pequeños agricultores en la Amazonía y en la sierra, ya que ven su producción (y potenciales ingresos) disminuida debido a su imposibilidad de llegar a los consumidores en la costa. Además de mejorar la conectividad, se requiere incrementar la capacidad del sistema de salud para responder a aumentos repentinos de demanda, que puedan surgir como consecuencia de desastres naturales y podrían saturar el sistema de salud. Particularmente, el sector debe incrementar la proporción de médicos y enfermeras de acuerdo con los niveles recomendados por la Organización Mundial de la Salud y mejorar la distribución espacial de los servicios de salud, los cuales, actualmente, solo están concentrados en la costa.

110. INECC (2018).
111. Banco Mundial (2022c).
112. Banco Mundial (2022c).

Los programas de inclusión económica son necesarios para permitir que las personas inviertan en su futuro y mejoren su productividad. Estos programas deben centrarse en fomentar nuevas habilidades para ayudar a la población a conseguir mejores trabajos o hacer crecer sus negocios, así como reducir las fallas en los mercados crediticios que impiden que los hogares inviertan en educación, salud y otros activos productivos. Al otorgar a la población las habilidades y recursos necesarios, estos programas pueden ayudar a promover mayores oportunidades económicas y una mayor movilidad social.[112]

El país debe invertir en políticas activas de empleo, tales como la capacitación en habilidades, con el fin de incrementar la empleabilidad en nuevos sectores, mejorar la adecuación entre la fuerza laboral y puestos de trabajo y preparar a los trabajadores para futuros empleos. Mientras los países aumentan sus esfuerzos para luchar contra el cambio climático, el Perú debe prepararse para responder ante una reducción en la productividad en actividades que implican emisiones intensivas en carbono. En la actualidad, solo 1 por ciento de las exportaciones del Perú estarían sujetas a la prohibición de emisiones de Europa. Sin embargo, si la prohibición se extiende a los minerales, los estimados demuestran que un 6 por ciento adicional de las exportaciones podría verse afectado.[113] De esta manera, los trabajos y actividades verdes o ecológicas podrían servir como seguro contra futuros cambios en las regulaciones de los países importadores. Para lograr esto se pueden implementar políticas activas de empleo, tales como los programas de recapacitación.

La evidencia demuestra que las intervenciones más efectivas son las que se enfocan en superar los desajustes sectoriales y geográficos.[114] Así, estos programas pueden centrarse en apoyar a los trabajadores que se encuentran en ocupaciones que no tienen tanta demanda y ofrecer información y oportunidades para que busquen trabajo en otras áreas.

Aumentar la inclusión financiera entre la población también mejoraría su capacidad para afrontar futuros choques y volverse más resilientes. El acceso a los servicios financieros es todavía bajo en el Perú, en comparación con el resto de la región y con economías avanzadas de la OCDE. En 2021, solo el 57.5 por ciento de adultos tenía una cuenta bancaria y el 35.7 por ciento tenía tarjeta de débito; en el resto de la región, estos porcentajes eran de alrededor de 70 por ciento y 50 por ciento.[115] El acceso a préstamos también es limitado: solo el 12.9 por ciento de los adultos tiene tarjeta de crédito para suavizar el consumo y 22.1 por ciento ha obtenido préstamos de una institución financiera. Más aun, la inclusión financiera no está distribuida de manera homogénea a través de los niveles de ingreso y áreas geográficas, lo cual excluye a grupos económicos cruciales. El mayor acceso a los servicios financieros se puede alcanzar permitiendo que competidores nuevos y con mayores herramientas digitales ingresen a los sistemas financieros. Una mayor competencia y uso de la tecnología podrían bajar los costos de inclusión, que es uno de los mayores impedimentos para la población y empresas no bancarizadas. Una mayor y amplia presencia de instituciones financieras también mejoraría el acceso en el país.

113. Banco Mundial (2022c).
114. McKenzie (2017).
115. La base de datos Findex Dataset es una base de datos del Banco Mundial sobre inclusión financiera. La información se recoge de 140 países mediante la encuesta a más de 150,000 personas sobre temas de acceso y uso de servicios financieros. Esta la única encuesta a nivel mundial sobre inclusión financiera. A nivel de país, la encuesta distingue entre rural y urbano, género, niveles de educación y rango de edad.

Referencias

Abel, Martin, Eliana Carranza, Kimberly Jean Geronimo, y Maria Elena Ortega. 2022. "Can Temporary Wage Incentives Increase Formal Employment? Experimental Evidence from Mexico." Documento de trabajo de investigación de políticas 10234, Banco Mundial, Washington, DC.

Alaimo, V., Bosch, M., Gualavisí, M., & Villa, J. M. (2017). *Medición del Costo del Trabajo A salariado en América Latina y el Caribe.* IADB. IADB. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Medici%C3%B3n-del-costo-del-trabajo-asalariado-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf.

Almeida, Rita Kullberg, Juliana Arbelaez, Maddalena Honorati, Arvo Kuddo, Tanja Lohmann, Mirey Ovadiya, Lucian Pop, Maria Laura Sanchez Puerta, y Michael Weber. 2012. *Improving Access to Jobs and Earnings Opportunities: The Role of Activation and Graduation Policies in Developing Countries.* Documento de debate sobre protección social y trabajo 1204, Banco Mundial, Washington, DC.

Aragón, Fernando, y Hernán Jorge Winkler. 2022. "The Long-Term Impact of a Resource-Based Fiscal Windfall: Evidence from the Peruvian Canon". Documento de trabajo preparado para la Evaluación de la Pobreza en Perú, Banco Mundial, Washington, DC.

Azevedo, João Pedro, Maryam Akmal, Marie-Helene Cloutier, Halsey Rogers, y Yi Ning Wong. 2022. "Learning Losses during COVID-19: Global Estimates of an Invisible and Unequal Crisis". Documento de trabajo de investigación de políticas 10218, Banco Mundial, Washington, DC.

Banco Mundial. (2015). "*Peru: Selected Issues in Fiscal Policy: Taxation and Equity*". Washington, DC: Banco Mundial. https://documents1.worldbank.org/curated/en/378471630384987203/pdf/Peru-Selected-Issues-in-Fiscal-Policy-Taxation-and-Equity.pdf

Banco Mundial. 2017. *"Peru: Systematic Country Diagnostic".* Report 112694-PE. Washington, DC: Banco Mundial. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26376?locale-attribute=en.

Banco Mundial. 2021. *Repensar el futuro del Perú: Notas de política para transformar al estado en un gestor de bienestar y desarrollo.* Lima, Peru: Banco Mundial.

Banco Mundial. 2022a. *Guide for Learning Recovery and Acceleration: Using the RAPID Framework to Address COVID-19 Learning Losses and Build Forward Better.* In collaboration with Bill & Melinda Gates Foundation, UK Foreign, Commonwealth, and Development Office, United Nations Children's Fund, and US Agency for International Development. June. Washington, DC: Banco Mundial.

Banco Mundial. 2022b. "Improving the Management of the National Social Registry (SINAFO) (P179923)." Project Information Document PIDC35056 (November 23), Banco Mundial, Washington, DC.

Banco Mundial. 2022c. "Peru: Country Climate and Development Report." November, Banco Mundial, Washington, DC.

Banco Mundial. 2022d. "Peru: Systematic Country Diagnostic Update." Banco Mundial, Washington, DC. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/38187/BOSIB0418bbe9e0a70bf08067956be82e6c.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Banco Mundial. 2022e. "Orphanage in Peru: Estimate and proposal of a registration system". Banco Mundial, Washington DC.

Banco Mundial. (2022). *Universal Social Protection.* Washington, DC: Banco Mundial. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/38031.

Banco Mundial. 2023. *A Global Pandemic and Then a War: Effects on the Poor and Vulnerable in Latin America and the Caribbean.* Washington, DC: Banco Mundial.

Banco Mundial, Bill and Melinda Gates Foundation, FCDO (Foreign, Commonwealth, and Development Office, UK), UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), UNICEF (United Nations Children's Fund), and USAID (United States Agency for International Development). 2022. *Guide for Learning Recovery and Acceleration: Using the RAPID Framework to Address COVID-19 Learning Losses and Build Forward Better.* Washington, DC: Banco Mundial. https://www.worldbank.org/en/topic/education/publication/the-rapid-framework-and-a-guide-for-learning-recovery-and-acceleration.

Banco Mundial, U. U. (2022). T*wo years after: Saving a generation.* Washington, D.C. : Banco Mundial.

Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/099512306222222251/originalNames

BCRP (Banco Central de Reserva del Perú). 2018. *Reporte de inflación, Setiembre 2018: Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2018–2019.* Lima, Peru: Banco Central de Reserva del Perú.

BCRP (Banco Central de Reserva del Perú). 2021. *Memoria 2020.* Lima, Peru: BCRP. https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Memoria/2020/memoria-bcrp-2020.pdf.

BCRP (Banco Central de Reserva del Perú). 2022. *Reporte de inflación, Diciembre 2022: Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2022–2024.* Lima, Peru: Banco Central de Reserva del Perú.

Beegle, K., & Christiansen, L. (2019). *Accelerating Poverty Reduction in Africa.* Banco Mundial.

Bérgolo, Marcelo, Juliana Londoño-Vélez, y Darío Tortarolo. 2023. "Tax Progressivity and Taxing the Rich in Developing Countries: Lessons from Latin America." *Oxford Review of Economic Policy*, Special Issue, "Taxing the Rich." Publicación aceptada.

COVID-19 Cumulative Infection Collaborators. 2022. "Estimating Global, Regional, and National Daily and Cumulative Infections with SARS-CoV-2 through Nov 14, 2021: A Statistical Analysis." *Lancet 399* (10344): 2351–80.

Blanchet, Thomas, Ignacio Flores y Marc Morgan. 2022. "The Weight of the Rich: Improving Surveys Using Tax Data." *Journal of Economic Inequality* 20 (1): 119–50.

Bracco, Jessica Roxana, Matías Ciaschi, Leonardo Carlos Gasparini, Mariana Marchionni, y Guido Neidhöfer. 2022. "The Impact of COVID-19 on Education in Latin America: Long-Run Implications for Poverty and Inequality." Documento de trabajo de investigación de políticas 10259, Banco Mundial, Washington, DC.

Brummund, Peter William, Christopher Mann, y Carlos Rodríguez-Castelán. 2018. "Job Quality and Poverty in Latin America." *Review of Development Economics* 22 (4): 1682–1708.

Burns, Andrew, Benoit Campagne, Charl Jooste, David Stephan, y Thi Thanh Bui. 2019. "The Banco Mundial Macro-Fiscal Model: Technical Description." Documento de trabajo sobre investigación de políticas 8965, Banco Mundial, Washington, DC.

CGRP (Contraloría General de la República, Comptroller General, Peru). 2022. "Contraloría: Hay 2.346 Obras Públicas paralizadas por más de S/ 29 mil millones." Comunicado de Prensa 871-2022 CG/GCOC, 22 de agosto de 2022. https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/643238-contraloria-existen-2346-obras-publicas-paralizadas-por-mas-de-s-29-mil-millones.

Chong, Alberto, José Galdo, y Jaime Saavedra-Chanduví. 2007. "Informality and Productivity in the Labor Market: Peru 1986–2001." Documento de trabajo del Departamento de Investigación 609 (julio), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Consejo Privado de Competitividad. (2019). *Informe de Competitividad.* Lima: CPC https://www.compite.pe/wp-content/uploads/2019/02/informe-de-competitividad-2019.pdf

COVID-19 Cumulative Infection Collaborators. 2022. "Estimating Global, Regional, and National Daily and Cumulative Infections with SARS-CoV-2 through Nov 14, 2021: A Statistical Analysis." *Lancet* 399 (10344): 2351–80.

Cueva, Ronald, Ximena V. Del Carpio, y Hernán Jorge Winkler. 2021. "The Impacts of COVID-19 on Informal Labor Markets: Evidence from Peru." Documento de trabajo de investigación de políticas 9675, Banco Mundial, Washington, DC.

ECLAC (United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean). 2014. *Handbook for Disaster Assessment.* April. Santiago, Chile: Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36823/1/S2013817_en.pdf.

ECLAC (United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean). 2017. *CEPAL Review* 121 (April). Santiago, Chile: Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42006/1/RVI121_en.pdf.

Escobal, J. (2017). *Impacto de la renuncia de exoneraciones tributarias en la región San Martín: estimación preliminar.* https://www.grade.org.pe/publicaciones/impacto-de-la-renuncia-de-exoneraciones-tributarias-en-la-region-san-martin-estimacion-preliminar/

Fuchs-Schündeln, Nicola, Dirk Krueger, Alexander Ludwig, y Irina Popova. 2022. "The Long-Term Distributional and Welfare Effects of Covid-19 School Closures." *Economic Journal* 132 (645): 1647–83.

Gob.pe. 2021. "Coronavirus: consultar los apoyos económicos que brinda el Estado." Plataforma Digital Unica del Estado, version of November 18, Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros, Lima, Peru. https://www.gob.pe/8895-coronavirus-consultar-los-apoyos-economicos-que-brinda-el-estado.

Godoy, M. (2020). T*he Women Of Peru Are Suffering From A 'Shadow Pandemic.'* NPR: https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2020/09/10/910737751/the-women-of-peru-are-suffering-from-a-shadow-pandemic.

Gammarano, Rosina. 2020. "Measuring Job Quality: Difficult but Necessary." January 27, ILOSTAT, International Labour Organization, Geneva. https://ilostat.ilo.org/measuring-job-quality-difficult-but-necessary/.

Gasparini, Leonardo Carlos, y Luis Albert Laguinge. 2022. *Assessing the impact of the pandemic on stunting in Latin America.* Washington, DC: Banco Mundial.

Hallegatte, Stéphane, Mook Bangalore, Laura Bonzanigo, Marianne Fay, Tomaro Kane, Ulf Narloch, Julie Rozenberg, David Treguer, y Adrien Camille Vogt-Schilb. 2016. *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty.* Serie Cambio Climático y Desarrollo. Washington, DC: Banco Mundial.

Horton, Susan, y J. Ross. 2003. "The Economics of Iron Deficiency." Food Policy 28 (1): 51–75.

Hsu, Angel, Glenn Sheriff, Tirthankar Chakraborty, y Diego Manya. 2021. "Disproportionate Exposure to Urban Heat Island Intensity across major US Cities." *Nature Communications* 12 (1): 2721. https://doi.org/10.1038/s41467-021-22799-5.

Ibáñez, Mauricio, y Delia Ruiz. 2021. "Experiencias exitosas en entrega de medicamentos." *Salud* (blog), December 11, 2021. https://videnza.org/experiencias-exitosas-en-entrega-de-medicamentos/.

IADB (Inter-American Development Bank). 2018. "Creciendo con Productividad: Una agenda para la región andina." IADB. Washington, DC.

IFC (International Finance Corporation). 2023. "Peru Country Private Sector Diagnostic." IFC, Washington, DC.

INDECI (Instituto Nacional de Defensa Civil). 2019. *Compendio Estadístico del INDECI 2019 en la Preparación, Respuesta y Rehabilitación de la GRD*. Lima, Peru: Dirección de Políticas, Planes y Evaluación, INDECI.

INECC (Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático). 2018. *Atlas Nacional de Vulnerabilidad al Cambio Climático* (ANVCC). Mexico City: INECC.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática, National Institute of Statistics and Informatics, Peru). 2011. *Encuesta Nacional de Uso el Tiempo 2010: Principales Resultados.* May. Lima, Peru: INEI.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática, National Institute of Statistics and Informatics, Peru). 2020a. "Acceso a los servicios básicos en el Perú, 2013–2019." INEI, Lima, Peru.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática, National Institute of Statistics and Informatics, Peru). 2020b. "Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a Nivel Nacional: Trimestre Abril-Mayo-Junio 2020." Informe Técnico 3 (August), INEI, Lima, Peru. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/03-informe-tecnico-n03_empleo-nacional-abr-may-jun-2020.pdf.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática, National Institute of Statistics and Informatics, Peru). 2020c. "Producto Bruto Interno Trimestral, Junio 2020." Informe Técnico 3 (August), INEI, Lima, Peru. https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_pbi_trimestral_iit_2020.pdf.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática, National Institute of Statistics and Informatics, Peru). 2020d. "Situación del Mercado Laboral en Lima Metropolitana: Trimestre móvil, Abril-Mayo-Junio 2020." Informe Técnico 7 (July), INEI, Lima, Peru. https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/07-informe-tecnico-n07_mercado-laboral-abr.-May.-Jun.%202020.pdf.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática, National Institute of Statistics and Informatics, Peru). 2021a. "Encuesta Nacional de Programas Presupuestales, ENAPRES." INEI, Lima, Peru. http://proyecto.inei.gob.pe/enapres/wp-content/uploads/2022/05/ENAPRES-Indicadores-de-Programas-Presupuestales-2021.pdf

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática, National Institute of Statistics and Informatics, Peru). 2021b. *Perú: Indicadores de Resultados de los Programas Presupuestales, Primer Semestre 2021.* Lima, Peru: INEI. http://proyecto.inei.gob.pe/enapres/wp-content/uploads/2022/05/ENAPRES-Indicadores-de-Programas-Presupuestales-2021.pdf.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática, National Institute of Statistics and Informatics, Peru). 2022a. *Producción y Empleo Informal en el Perú: Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007–2021.* December. Lima, Peru: INEI. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1878/libro.pdf.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática, National Institute of Statistics and Informatics, Peru). 2022b. "Survey Directed to the Venezuelan Population Residing in the Country, 2022." Microdata Library, version of September 8, 2022, United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva. https://microdata.unhcr.org/index.php/catalog/714.

Ipsos. 2021. "Broken System Sentiment in 2021: Populism, Anti-elitism, and Nativism." Ipsos Global Advisor: 25 Country Survey (July), Ipsos, Paris.

Jaramillo, M., Almonacid, J., y De la Flor, L. (2019). *Los efectos desprotectores de la protección del empleo. El impacto de la reforma del contrato laboral de 2001.* Lima. https://www.grade.org.pe/publicaciones/los-efectos-desprotectores-de-la-proteccion-del-empleo-el-impacto-de-la-reforma-del-contrato-laboral-de-2001/

Katz, Lawrence F., Jonathan Roth, Richard Hendra, y Kelsey Schaberg. 2020. "Why Do Sectorial Employment Programs Work? Lessons from Workadvance." NBER Working Paper 28248 (diciembre), Oficina Nacional de Investigación Económica, Cambridge, MA.

Lavado, Pablo Augusto, y Maritere Ayin Miranda. 2022. "Escenarios de ampliación del Programa Juntos post pandemia de COVID-19." With Elisa Beatriz Seguin, Gaston Mariano Blanco, and Ursula Milagros Martinez Angulo. Documento para Discusion (June), Banco Mundial, Washington, DC.

Lustig, Nora Claudia, ed. 2018. C*ommitment to Equity Handbook: Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty.* New Orleans: CEQ Institute, Tulane University; Washington, DC: Brookings Institution Press. https://commitmentoequity.org/publications-ceq-handbook.

McKenzie, David J. 2017. "How Effective Are Active Labor Market Policies in Developing Countries? A Critical Review of Recent Evidence." Documento de trabajo de investigación de políticas 8011, Banco Mundial, Washington, DC.

MEF (Ministerio de Economía y Finanzas, Peru). 2022. Marco Macroeconómico Multianual 2023–2026. El Peruano, August 25.
https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2023_2026.pdf.

Mejía-Mantilla, Carolina, Sergio Olivieri, Ana Rivadeneira, Gabriel Lara-Ibarra y Javier Romero. 2021. "COVID-19 in LAC: High Frequency Phone Surveys." Bajo la dirección de Ximena V. Del Carpio, Nota técnica (abril), Banco Mundial, Washington, DC.

MINEDU (Ministerio de Educación, Peru). 2019. Abril. *Equidad y oportunidades de aprendizaje en 2.° grado de secundaria: Evidencias de la ECE 2016.* Lima, Peru: MINEDU.

MINSA (Ministerio de Salud, Peru). 2021. "Información de Recursos Humanos en el sector Salud, Perú 2021." Observatorio de Recursos Humanos en Salud del Perú, Dirección General de Personal de la Salud, MINSA, Lima, Peru.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3281380/Informaci%C3%B3n%20de%20Recursos%20Humanos%20en%20el%20sector%20Salud.pdf?v=1655762418.

MINSA (Ministerio de Salud, Peru) y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2021. "La Salud Mental de Niñas, Niños y Adolescentes en el Contexto de la Covid-19: Estudio en Línea, Peru 2020." April, MINSA and UNICEF, Lima, Peru.

Molina, Armando, Veerle Vanacker, Miluska Rosas Barturen, Vivien Bonnesoeur, Francisco Román, Boris F. Ochoa-Tocachi, y Wouter Buytaert. 2021. "Infraestructura natural para la gestión de riesgos de erosión e inundaciones en los Andes: ¿Qué sabemos?" Forest Trends, Lima, Peru.

Mroz, Thomas A., y Timothy H. Savage. 2006. "The Long-Term Effects of Youth Unemployment." *Journal of Human Resources* 41 (2): 259–93.

OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2015. *Promoting the Development of Local Innovation Systems: The Case of Medellin, Colombia.* Trento, Italia: Centro para el Desarrollo Local, OCDE.

Perry, Guillermo E., William F. Maloney, Omar S. Arias, Pablo Fajnzylber, Andrew D. Mason, y Jaime Saavedra-Chanduví. 2007. I*nformality: Exit and Exclusion.* Serie de Estudios de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Washington, DC: Banco Mundial.

Pimkina, Svetlana y Luciana de la Flor Giuffra. 2020. "Promoting Female Labor Force Participation." Nota de revisión, Banco Mundial, Washington, DC.

Pinto, Florencia, Yulia Valdivia, y Hernán Jorge Winkler, 2022. "Is the Enforcement of Labor Regulations Effective in Promoting Formal Employment? The Peruvian Case." Documento de trabajo preparado para la Evaluación de la Pobreza en Perú, Banco Mundial, Washington, DC.

R4V (Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes). 2023. "Refugiados y Migrantes de Venezuela." R4V, Panama City, Panama. https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes.

Ruiz-Arranz, Marta, y María Cecilia Deza, eds. 2018. *Creciendo con productividad: Una agenda para la región andina.* Washington, DC: Banco Interamericano del Desarrollo.

Seinfeld, Janice, y Oriana Salomón. 2019. "Universal Coverage for High-Cost Diseases." *Salud* (blog), August 27, 2019. https://videnza.org/en/cobertura-universal-para-las-enfermedades-de-alto-costo/.

SENAMHI (National Service of Meteorology and Hydrology of Peru). 2021. Escenarios climáticos: Cambios en los extremos climáticos en el Perú al 2050. Lima, Peru.

Singh, Abhijeet, Mauricio Romero, y Karthik Muralidharan. 2022. "COVID-19 Learning Loss and Recovery: Panel Data Evidence from India." Documento de trabajo RISE 22/112 (September), Investigación sobre la mejora de los sistemas de educación, Oxford Policy Management, Oxford, Reino Unido.

Tolmos, Carlos Alfonso, Sergio Lacambra, Hori Tsuneki, Gabriel Quijandria, Carlos E. Ludeña, Alfred Grunwaldt, y Jaime Fernández-Baca. 2011. "Perú: Gestión Del Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático: Marco de La Preparación de La Estrategia 2012-2016 Del BID En Perú." Nota Técnica IDB-TN-620 (December), Departamento de Países Andinos, División de Cambio Climático y Sostenibilidad, Inter-American Development Bank, Washington, DC.

Ulyssea, Gabriel. 2018. "Firms, Informality, and Development: Theory and Evidence from Brazil." *American Economic Review* 108 (8): 2015–47.

Valdivia, Yulia. 2022. "The CEQ Assessment for Peru 2019." Documento de trabajo preparado para la Evaluación de la Pobreza y Equidad en el Perú, Banco Mundial, Washington, DC.

WHO (World Health Organization). (s.f.). *Medical doctors (per 10 000 population).* The Global Health Observatory: https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/medical-doctors-(per-10-000-population.

Wodon, Q., Onagoruwa, A., Male, C., Montenegro, C., Nguyen, H., & Briere, B. d. (2020). *How Large Is the Gender Dividend? Measuring Selected Impacts and Costs of Gender Inequality.* Washington DC: Banco Mundial.

Resurgir Fortalecidos

Evaluación de pobreza y equidad en el Perú

www.bancomundial.org.pe

/BancoMundialPeru

@BancoMundialLAC