



POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN EL PERÚ

Un enfoque desde los derechos humanos



Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali 394-388
Lima, Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
Correo electrónico:
consulta@defensoria.gob.pe
Página web:
<http://www.defensoria.gob.pe>
Línea gratuita: 0800-15170

Primera Edición: Lima, Perú, octubre de 2022.

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-11296

Informe Defensorial N° 188-2022-DP: “Pobreza Multidimensional en el Perú: Un enfoque desde los derechos humanos”. Elaborado por los asesores Andrea Parra Estela, Josefina Miró Quesada Gayoso y Luis Zavaleta Revilla, bajo la dirección del jefe de Gabinete de la Defensoría del Pueblo, Javier Documet Pinedo. Corregido y editado por Fabrizio Tealdo Zazzali.

El informe fue concebido y planteado por la Defensora del Pueblo (e) Eliana Revollar Añaños, al inicio de su gestión.

Se expresa un especial agradecimiento a las y los integrantes de las Adjuntías y Programas de la Defensoría del Pueblo, por su insustituible apoyo en el desarrollo del presente informe.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I. HACIA UN ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA	6
1.1. Pobreza monetaria.....	7
1.2. Necesidades básicas insatisfechas.....	8
1.3. Pobreza multidimensional.....	10
CAPÍTULO II. RELACIÓN ENTRE LA POBREZA Y LOS DERECHOS	15
2.1. La pobreza como factor de vulneración de derechos.....	17
2.2. Vida digna, DESCA y su exigibilidad frente a la pobreza.....	17
CAPÍTULO III. PROPUESTA DE DIMENSIONES PARA UN ÍNDICE DE POBREZA EN EL PERÚ	20
3.1. Seguridad alimentaria.....	23
3.2. Servicios básicos y vida en condiciones dignas.....	33
3.3. Educación.....	39
3.4. Salud.....	51
CAPÍTULO IV. APORTES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL	63
CAPÍTULO V. INTERSECCIONALIDAD DE LA POBREZA	66
5.1. Mujeres.....	67
5.2. Personas migrantes.....	74
5.3. Pueblos indígenas.....	76
5.4. Personas adultas mayores.....	80
CAPÍTULO VI. FENÓMENOS SOCIALES Y AMBIENTALES QUE INCIDEN EN LA POBREZA	83
6.1. Corrupción.....	84
6.2. Conflictividad social.....	87
6.3. Cambio climático.....	95
CAPÍTULO VII. ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	98
CONCLUSIONES	102
RECOMENDACIONES	106

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, las y los peruanos venimos enfrentando crisis continuas y de diversa índole, que impactan en nuestras condiciones de vida. A la constante crisis política que atraviesa el Perú, en los años recientes se sumó la crisis sanitaria por la pandemia del Covid-19, que puso en grave riesgo la vida y salud de la población, además de incrementar los índices de pobreza monetaria.

Aunado a ello, a inicios de 2022, el conflicto armado entre Rusia y Ucrania afectó el crecimiento económico global y, además, agravó la crisis alimentaria que se vive a escala mundial. De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), esta situación configura una amenaza para la seguridad alimentaria de la población y, en especial, para quienes cuentan con menos recursos y se encuentran en condición de pobreza¹. Este escenario resulta aún más preocupante si consideramos que el Perú es el segundo país en Latinoamérica y el Caribe con mayor dependencia de las importaciones de fertilizantes de Rusia².

El panorama descrito amenaza uno de los mayores logros de la gestión pública nacional en las últimas dos décadas: la reducción de la pobreza monetaria. De acuerdo a estudios del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en 2019 el nivel de pobreza monetaria fue del 20.2%, la cifra más baja de la historia reciente de nuestro país. En 2020, como consecuencia de la pandemia, la cifra ascendió al 30.1%; y en la medición más reciente, de 2021, la pobreza monetaria afectó al 25.9% de la población (8.5 millones de personas).

Además, el informe del INEI pone de relieve que la pobreza afecta con mayor énfasis a los niños, niñas y adolescentes; a personas que solo tienen educación primaria o ningún nivel de educación; a población cuya lengua materna es una lengua nativa (quechua, aimara o amazónicas); personas que se perciben como afrodescendientes o de origen nativo; trabajadores informales; entre otros grupos vulnerables.

Cabe tener en cuenta que, a nivel mundial, la pobreza tiene rostro de mujer. La “feminización de la pobreza” comprende el incremento del número de mujeres pobres, además de la intensificación de las situaciones de pobreza en las mujeres y sus descendientes. Esta situación tiene como causas las barreras sociales, económicas, judiciales y culturales que enfrentan las mujeres, y que provienen de una situación estructural de discriminación de género, la tradicional dependencia económica y la desigualdad en el acceso a los recursos económicos. De acuerdo a cifras recogidas por la ONU, a nivel global, el 70% de las 1300 millones de personas que viven en condición de pobreza son mujeres³. Esta data coincide con el menor nivel económico que tienen las mujeres respecto de sus pares: por cada 100 hombres entre 25 y 34 años, 122 mujeres del mismo rango de edad viven en pobreza extrema⁴.

Frente a ello, resulta indispensable la acción del Estado para aliviar los efectos de las crisis que atraviesa nuestro país. La gestión estatal, a la fecha, no ha implementado una estrategia adecuada y suficiente para superar estas situaciones. Un claro ejemplo es la pandemia por el Covid-19, que impuso nuevos obstáculos a la administración estatal y evidenció su deficiente capacidad de respuesta frente a escenarios de crisis.

1 Naciones Unidas. World Economic Situation and Prospects as of mid-2022, p. 21. Disponible en: <https://desapublications.un.org/publications/world-economic-situation-and-prospects-mid-2022>

2 Disponible en: <https://www.bloomberglinea.com/2022/04/26/la-escasez-de-fertilizantes-en-peru-es-real-como-impactara-y-como-enfrentarla/>

3 Crónica ONU. En: <https://www.un.org/en/chronicle/article/women-in-shadow-climate-change>

4 Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/women-and-the-sdgs/sdg-1-no-poverty>

Ello también se ha visto reflejado en las respuestas ofrecidas a la crisis alimentaria. Por ello, a la Defensoría del Pueblo le preocupa que un recrudecimiento de esta crisis, que afectará a millones de productores agrarios y familias peruanas, ponga en grave riesgo la vida y salud de un significativo sector de la población, y particularmente de quienes se encuentran en situación de pobreza.

Precisamente, este informe subraya que la situación de vulnerabilidad de las personas y su vinculación con el fenómeno de la pobreza no solo se expresa en términos de escasez de ingresos monetarios, sino que también se comprende a partir de la exclusión social, la falta de satisfacción de necesidades o capacidades básicas de la población y la deficiente respuesta estatal frente a esta problemática.

En este contexto de crisis e incremento de la pobreza, la Defensoría del Pueblo, conforme a sus atribuciones constitucional y legalmente atribuidas, considera indispensable analizar la problemática de la pobreza a partir de las principales carencias de las personas, desde su impacto en el pleno goce de los derechos humanos y atendiendo a un enfoque interseccional. Es decir, se propone una perspectiva donde confluyen múltiples factores de vulnerabilidad que generan una afectación de derechos más intensa y diversa en una persona o grupo de personas⁵, que permite evidenciar cómo la pobreza recrudece la calidad de vida de los sectores más vulnerables de la población.

En suma, el presente informe representa una oportunidad para evaluar de manera más adecuada las acciones desplegadas por el Estado en combatir las distintas barreras que enfrentan las personas en situación de pobreza. La Defensoría del Pueblo pone a disposición de las respectivas autoridades estatales este esfuerzo institucional con la misión de desarrollar e implementar un IPM que beneficie a las poblaciones más vulnerables.

⁵ Corte IDH. Voto concurrente del juez Ricardo C. Pérez Manrique en la sentencia del 15 de julio de 2020 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas) del caso "Empleados de la fábrica de fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares vs. Brasil", párr. 22.

I. HACIA UN ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA

Una primera tarea es definir el enfoque que se empleará para aproximarnos al tema –y complejo problema– de la pobreza. Es usual que no reflexionemos sobre este aspecto. Damos por sentado que la pobreza existe y que siempre existirá. Incluso, desde el Estado muchas veces se plantea un discurso limitado a identificar cuántas personas pobres hay en el país y en cuánto se ha reducido o ampliado esta estadística cada año.

El objetivo de este informe, más bien, es reflexionar acerca de qué hay detrás de lo que denominamos pobreza. La pobreza no es una simple estadística, sino una situación que obstaculiza conseguir alimentos, acceder a un empleo, tener una vivienda digna, mantener un adecuado estado de salud y, en general, procurar condiciones adecuadas para el desarrollo personal. En dicha medida, corresponde una aproximación que nos acerque a esta realidad y que dé cuenta de las múltiples dificultades con las que conviven las personas en situación de pobreza.

Así, desde la Defensoría del Pueblo nos interesa comprender mejor la problemática de la pobreza. No solo cuántas personas se encuentran en dicha situación, sino las dificultades que atraviesan en su vida diaria y cómo solucionarlas.

Por ello, a continuación, analizaremos los principales mecanismos empleados por algunos Estados y los organismos internacionales para la medición de la pobreza, cada uno de los cuales parte de un enfoque específico. A partir de ello, sustentaremos por qué abordar la pobreza desde un enfoque multidimensional permite una aproximación y respuesta integral a esta problemática.

1.1. Pobreza monetaria

Anualmente, desde 2004, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) realiza una medición de la pobreza monetaria en el país. El rigor técnico de esta medición ha sido destacado a nivel nacional e internacional, incluso ha mantenido su continuidad durante la pandemia por el Covid-19 y constituye una herramienta confiable para conocer los gastos de los hogares de nuestro país.

Desde un enfoque monetario, la pobreza supone “*la insuficiencia de recursos monetarios para adquirir una canasta de consumo mínima aceptable socialmente*”⁶. En consecuencia, están en situación de pobreza aquellas personas cuyo consumo mensual sea inferior al gasto mínimo para alcanzar un nivel de vida aceptable.

Con esta metodología, la medición de la pobreza se basa en una estimación sobre la posibilidad de las personas para adquirir ciertos bienes; sin embargo, no se evalúa cómo se gastó ese monto o si se destinó mayoritariamente a cubrir necesidades básicas.

Con esta aproximación monetaria de la pobreza, la calificación de las personas en “pobres”, “pobres extremos” o “no pobres” depende del consumo mensual⁷. Así, para el Estado peruano la pobreza extrema está vinculada exclusivamente a la capacidad de adquirir la “canasta básica de alimentos” –valorada actualmente en 201 soles mensuales–, que el INEI determina a partir de los

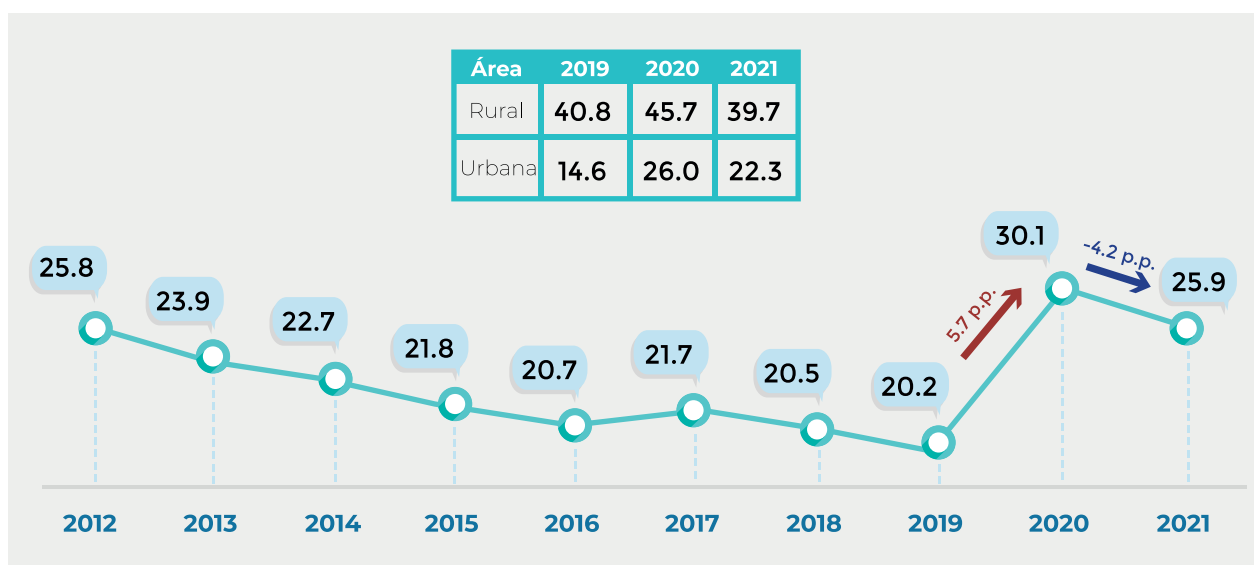
6 HERRERA, Javier. “Pobreza y desigualdad en el área andina”. En: *Bulletin de l'Institut français d'études andines*. N° 31 (3), publicado el 8 diciembre de 2002. Una definición similar ha sido recogida por el INEI en diversos documentos, entre ellos, Perú: Perfil de la pobreza por dominios geográficos, 2004-2012. Octubre de 2013, p. 101.

7 INEI. “Informe Técnico: Evolución de la pobreza monetaria 2010-2021”, p. 43.

patrones de consumo de la población⁸. La pobreza total se establece en base a una “canasta de bienes y servicios” –valorada en 378 soles mensuales–, que además incluye, entre otros, calzado, alquiler de vivienda, muebles, transporte, educación y cuidados de salud⁹.

En otras palabras, para el Estado una persona es considerada “pobre” si no consume más de 378 soles cada mes y “pobre extrema” si no gasta más de 201 soles mensuales. De acuerdo al INEI, en 2021 el 25.9% de la población peruana se encontraba en situación de pobreza monetaria (8.5 millones de personas) y el 4.1% en pobreza extrema (1.3 millones de personas).

Cuadro 1
PERÚ: POBREZA MONETARIA, 2012-2021
(Porcentaje de la población)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Como se evidencia, la medición de la pobreza monetaria refleja la posibilidad de una persona de adquirir ciertos bienes o servicios esenciales, pero no permite verificar si efectivamente las personas que superan este umbral de consumo cuentan con condiciones mínimas que les permitan vivir con dignidad.

1.2. Necesidades básicas insatisfechas

El método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es una herramienta creada a fines de los años setenta, con el objeto de medir y/o caracterizar la pobreza aprovechando la información censal¹⁰.

A diferencia de la medición “indirecta” empleada en los índices de pobreza monetaria, que analiza la posibilidad de consumo, los índices de NBI utilizan un método “directo”, que evalúa el consumo efectivamente realizado¹¹. Así, un hogar será considerado pobre si los menores en edad

⁸ Ídem.

⁹ Íbidem, p. 48.

¹⁰ FERES, Juan Carlos; y MANCERO, Xavier. (febrero, 2001). *El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Cepal: Santiago de Chile, p. 36.

¹¹ Íbidem, p. 8.

escolar que lo conforman no asisten a la escuela, incluso si el hogar dispone de enormes recursos financieros.

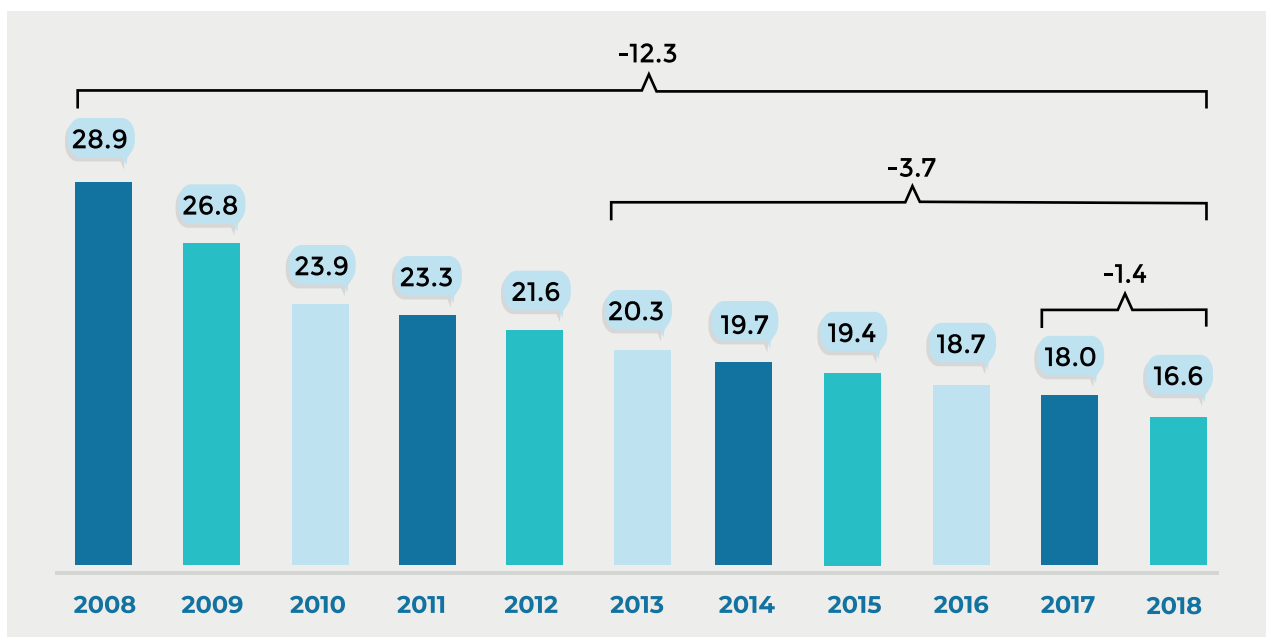
Para ello, toma en consideración un conjunto de indicadores relacionados con características que deben tener los hogares para la satisfacción de sus necesidades básicas estructurales, como vivienda, acceso a educación, salud, infraestructura pública, entre otros.

Desde este enfoque, se considera personas en situación de pobreza a quienes residen en hogares con al menos una de las siguientes necesidades básicas insatisfechas¹²:

- Hogares en viviendas con características físicas inadecuadas.
- Hogares en viviendas con hacinamiento.
- Hogares en viviendas sin desagüe de ningún tipo.
- Hogares con niños entre 6 y 12 años de edad que no asisten a la escuela.
- Alta dependencia económica.

En el caso del método de las Necesidades Básicas Insatisfechas, el INEI determina el número de ellas en cada hogar, y luego presenta la proporción de personas que tienen por lo menos una NBI (pobres) o dos o más personas con NBI (pobres extremos).

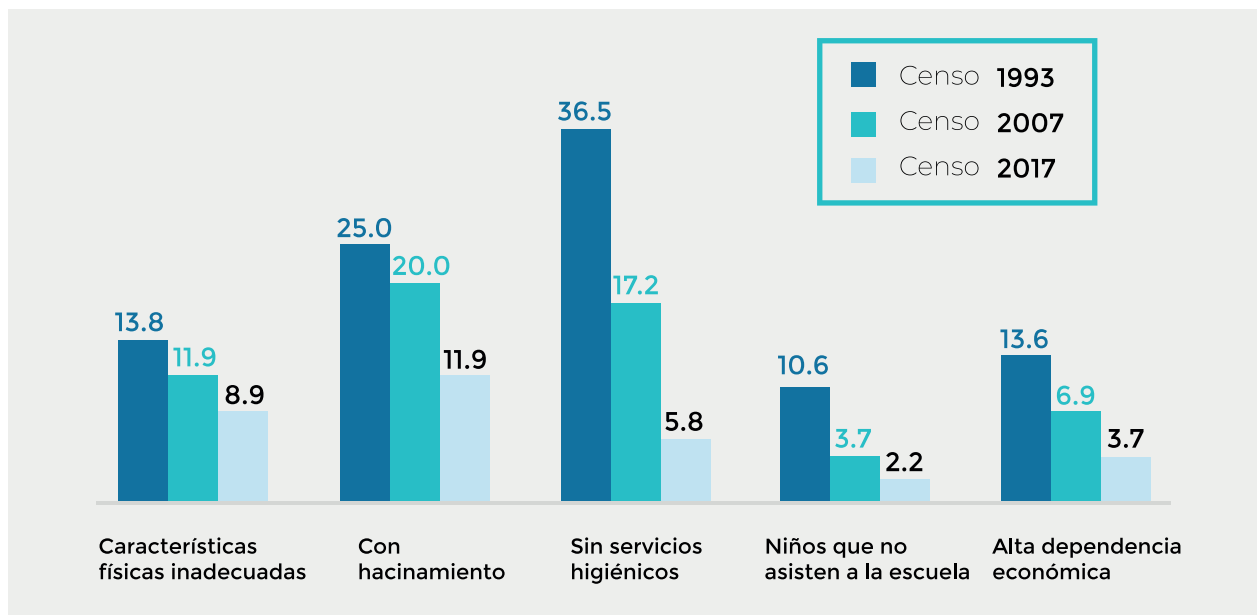
Cuadro 2
PERÚ: EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN CON AL MENOS UNA NECESIDAD BÁSICA INSATISFECHA, 2008-2018
(Porcentaje respecto al total de la población)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares
Elaboración: Defensoría del Pueblo

12 INEI. (noviembre, 2018). Perú: Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), 1993, 2007 y 2017. p. 7.

Cuadro 3
EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE NECESIDAD BÁSICA INSATISFECHA, CENSOS NACIONALES 1993, 2007 Y 2017
(Porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Censos Nacionales de Población y Vivienda 1993, 2007 y 2017
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Debido a que el método se restringe a la información contenida en los censos, el tipo de necesidades que puede estudiar es limitado. Usualmente, la insatisfacción de necesidades se evalúa en base a algunas características de la vivienda –tales como tipo de materiales, acceso a agua potable, a sistema de eliminación de excretas o número de cuartos– y a ciertos rasgos demográficos del hogar –número de miembros, asistencia escolar de los menores de edad, nivel educativo y condición de ocupación del jefe o jefa del hogar–. De esta manera, el concepto de pobreza implícito en el método NBI se limita, en la práctica, a unas pocas necesidades específicas, dejando de lado varios otros elementos relevantes para comprender y evaluar el bienestar de las personas¹³.

1.3. Pobreza multidimensional

Los enfoques desde la pobreza monetaria y el basado en necesidades básicas insatisfechas no son las únicas aproximaciones para medir la pobreza. Para la ONU, “*la pobreza no es solo una cuestión económica; es un fenómeno multidimensional que comprende la falta tanto de ingresos como de las capacidades básicas para vivir con dignidad*”¹⁴.

Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, la pobreza se define como “*una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones y la seguridad, y el poder necesario para disfrutar de un nivel de vida adecuado*”¹⁵.

¹³ FERES, Juan Carlos; y MANCERO, Xavier. Ob. cit., p. 8.

¹⁴ Prefacio de los “Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos”. Aprobados por el Consejo de Derechos Humanos el 27 de setiembre de 2012, en la Resolución 21/11.

¹⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. “Cuestiones Sustantivas que se plantean en la aplicación del

Estas aproximaciones a la pobreza toman como sustento el enfoque de capacidades desarrollado por Amartya Sen¹⁶. El premio nobel de economía parte señalando que los enfoques basados en el ingreso o en el acceso a bienes presentan dificultades para reflejar las condiciones de vida de las personas:

“Diferentes personas pueden tener muy diferentes oportunidades de convertir el ingreso y otros bienes primarios en características de la buena vida y en el tipo de libertad valorada en la vida humana. Así, la relación entre recursos y pobreza es tanto variable cuanto dependiente de las características de las respectivas personas y del ambiente natural y social en el cual viven”¹⁷.

Por ello, plantea que la pobreza no debería vincularse con la carencia de ciertos bienes, sino con las “capacidades humanas”, esto es, aquellas libertades o medios que permitan a una persona llevar una vida plena en función de lo que quiere ser o hacer. De este modo, la pobreza comprende la insuficiencia o privación de estas capacidades.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) implementó desde el año 2010 un índice global de pobreza multidimensional para complementar los tradicionales índices de pobreza humana. Esta medición parte de evaluar 10 indicadores agrupados en 3 dimensiones:

- educación (años de escolaridad y asistencia a la escuela);
- salud (mortalidad infantil y nutrición);
- calidad de vida (electricidad, saneamiento, agua potable, vivienda, combustible para cocinar y bienes).

Para el PNUD, una persona se considera en situación de pobreza si no tiene acceso al menos al 30% de estos indicadores.

Este enfoque ya ha sido adoptado por varios países de la región. Actualmente, los gobiernos de México, Colombia, Chile, El Salvador, Ecuador, Panamá, República Dominicana, Costa Rica y Honduras ya han implementado dicha metodología, y además cuentan con índices oficiales de pobreza multidimensional.

En nuestro país, el INEI suscribió en marzo de 2016 un convenio marco de cooperación interinstitucional con la Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI)¹⁸, con el objetivo de recibir capacitaciones sobre la medición de la pobreza multidimensional. Posteriormente, en febrero de 2020, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) anunció que estaba trabajando con el INEI un índice de pobreza multidimensional, el cual debía ser publicado a partir de 2021¹⁹.

En julio de 2021, este ministerio remitió al INEI un Informe Técnico “Transversalización del Enfoque de Pobreza Multidimensional en el Proceso de Actualización de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social”²⁰, el cual plantea la inclusión del enfoque multidimensional en su política sectorial y la implementación de un sistema de medición de la pobreza acorde con este planteamiento.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: La Pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (E/C.12/2001/10), párr. 8.

16 SEN, Amartya. (1999). Commodities and Capabilities. Oxford University Press, pp. 18-21.

17 SEN, Amartya. (2018). La Idea de la Justicia. Bogotá, Taurus.

18 En: <https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/se-realizo-taller-de-medicion-de-la-pobreza-multidimensional-8918/>

19 En: <https://www.gob.pe/institucion/midis/noticias/81435-el-peru-empezaria-a-medir-la-pobreza-multidimensional-a-partir-del-2021>

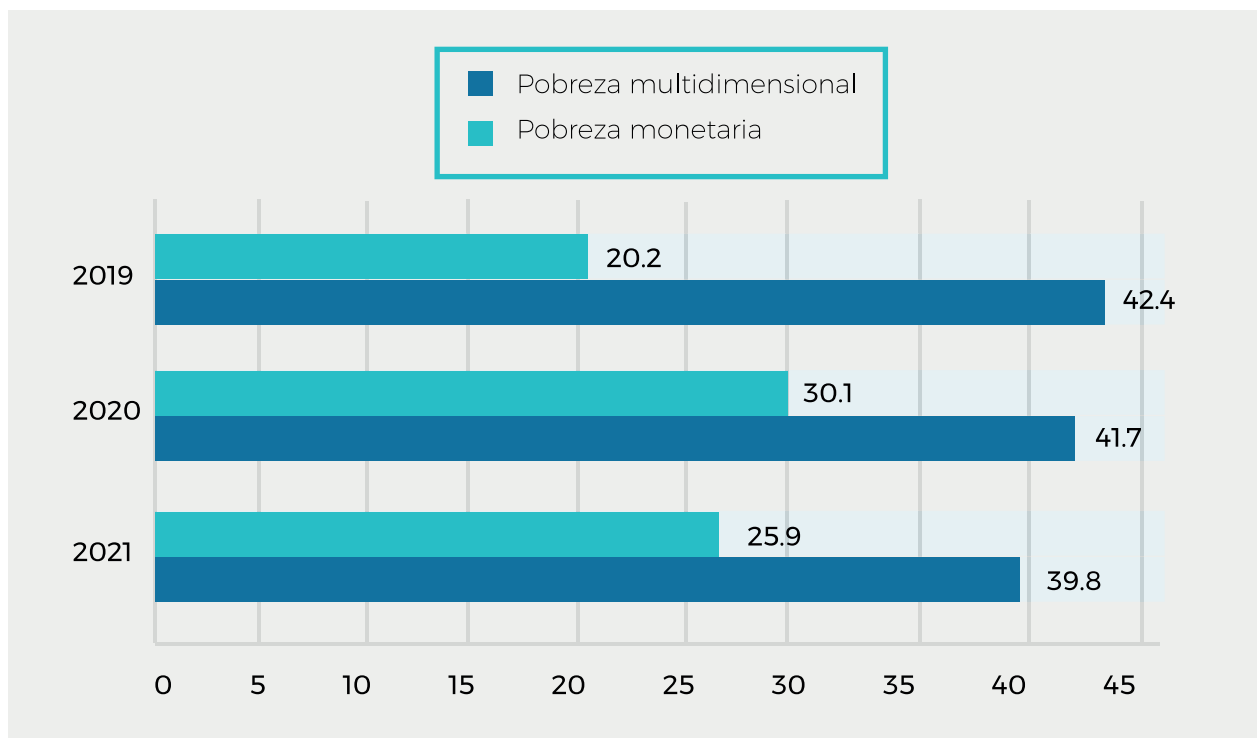
20 Remitido a través del Oficio N° D000637-2021-MIDIS-DM. El informe se encuentra disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/midis/informes-publicaciones/2041072-enfoque-de-pobreza-multidimensional-en-la-actualizacion-de-la-pndis>

Pese a estos esfuerzos, luego de los cambios de las autoridades gubernamentales la iniciativa perdió impulso. Han transcurrido más de dos años desde el anuncio del Midisy aún no contamos con un índice oficial de pobreza multidimensional para nuestro país.

Desde la sociedad civil también han surgido iniciativas para implementar índices de pobreza multidimensional. La Sociedad de Comercio Exterior del Perú (Comex Perú) viene desarrollando desde 2019 una medición de la pobreza multidimensional a partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho). Una de sus conclusiones más relevantes es que en el año 2021, el 39.8% de las personas que viven en el territorio nacional se encontraba en situación de pobreza multidimensional²¹.

Las mediciones de pobreza multidimensional contrastan con la estadística del INEI, según la cual, solo el 25.9% vive en situación de pobreza monetaria²². Ello refleja las divergencias y complementariedad entre la medición tradicional de la pobreza con la multidimensional.

Cuadro 4
INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGÚN DIFERENTES ENFOQUES, 2019 -2021



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática y Comex
Elaboración: Defensoría del Pueblo

La adopción de un enfoque del bienestar desde la pobreza multidimensional trae beneficios en el desarrollo de políticas públicas favorables a la población. Otro aspecto positivo es que sirve como herramienta para hacer seguimiento a las mejoras alcanzadas en las dimensiones medidas (salud, educación y condiciones de vida) y evaluar su evolución a lo largo del tiempo.

Sumado a ello, el enfoque dimensional guarda relación con la Meta 1.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030: "reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres

21 En: <https://www.comexperu.org.pe/articulo/la-pobreza-multidimensional-afecto-al-398-de-peruanos-en-2021>
22 En: <https://m.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-no-072-2022-inei.pdf>

y niños y niñas de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales". De este modo, la implementación de un enfoque multidimensional para atender la problemática de la pobreza forma parte de un compromiso internacional asumido por el Estado peruano.

¿Qué son los Objetivos de Desarrollo Sostenible?

Los ODS fueron adoptados por las Naciones Unidas en 2015 como un llamamiento universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que para el 2030 todas las personas disfruten de paz y prosperidad.

El Perú ha participado en la elaboración de los ODS y ha asumido el compromiso de establecer los marcos nacionales necesarios para cumplir dichos objetivos y metas. El gobierno peruano ha buscado alinear las políticas sectoriales nacionales con una mirada de largo plazo al 2030.

Experiencia comparada

Los beneficios del enfoque multidimensional también se evidencian a partir de los resultados de su aplicación en otros países de la región²³.

En 2010, Colombia adoptó un Plan Nacional de Desarrollo que incluía como parte de la estrategia la implementación de un índice de pobreza multidimensional (IPM). A partir de las mediciones y problemas específicos identificados, el gobierno desarrolló programas sociales con un enfoque en las localidades donde los problemas específicos vinculados con la pobreza tienen mayor incidencia²⁴. Esto fue empleado para optimizar los resultados del programa "Familias en Acción"²⁵, que otorga un incentivo económico condicionado a la asistencia escolar y a atenciones de salud de los niños, niñas y adolescentes.

En México, desde 2009 el gobierno realiza una medición de la pobreza multidimensional, aunque con la particularidad de que las dimensiones evaluadas fueron definidas por el Congreso y se basan en el goce de derechos sociales. El índice de pobreza multidimensional ha sido fundamental para identificar los principales problemas en este país. Así, se advirtió que existía un agravamiento del acceso a alimentos entre 2008 y 2010, dato que no aparecía en otras mediciones estatales. A partir de ello, el gobierno implementó la Cruzada Nacional Contra el Hambre, una estrategia dirigida a asegurar la seguridad alimentaria de más de 7 millones de personas²⁶.

Propuesta de cambio

La experiencia comparada de otros países que han implementado con éxito el índice de pobreza multidimensional constituye una referencia importante para el debate que debe realizarse para la adecuación de la medición de la pobreza a nivel nacional.

Desde la Defensoría del Pueblo, no planteamos que el Estado descarte el enfoque económico de la pobreza ni la medición de la pobreza monetaria. Todo lo contrario, como sostiene el PNUD²⁷,

23 OPHI. (2015). *Measuring Multidimensional Poverty: Insights from Around the World*, pp. 4-5.

24 Ídem.

25 En: <https://prosperidadsocial.gov.co/sgpp/transferencias/familias-en-accion/>

26 OPHI. (2015). *Measuring Multidimensional Poverty: Insights from Around the World*, p. 6.

27 PNUD. Índice de Pobreza Multidimensional Global 2021: "Desvelar las disparidades de etnia, casta y género", pp. 6 y 7.

la pobreza multidimensional y la pobreza monetaria son medidas complementarias que captan información diferente, pero cruciales. Ambos parámetros deben interpretarse de forma conjunta para comprender los efectos negativos de la pobreza en todas sus formas y dimensiones.

Precisamente, lo que buscamos desde nuestra institución con estas reflexiones es ampliar la mirada para ver al ser humano en su integridad y comprender los múltiples problemas que enfrenta. El enfoque monetario de la pobreza es fruto de una perspectiva exclusivamente económica, que si bien resulta fundamental, también es insuficiente para atender las diversas carencias que afectan a las personas. A efectos de avanzar hacia una comprensión más integral de este problema social, la Defensoría del Pueblo considera indispensable adoptar un enfoque multidimensional, que considere las múltiples capacidades que permitan a las personas contar con verdaderas oportunidades de desarrollo humano.

II. RELACIÓN ENTRE LA POBREZA Y LOS DERECHOS

La problemática de la pobreza guarda una estrecha vinculación con la obligación de los Estados de garantizar el pleno goce de los derechos de las personas. Precisamente por ello, la ONU afirma que erradicar la pobreza es *“no solo un deber moral, sino también una obligación jurídica en el marco de la normativa internacional de derechos humanos vigente”*²⁸.

Es indispensable tener en cuenta que los derechos humanos, constitucionales o fundamentales, son elementos esenciales y base de todo Estado Constitucional y Democrático de Derecho, y de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos.

¿Derechos humanos, constitucionales o fundamentales?

Respecto a la terminología sobre los derechos, la Constitución de 1993 no ha definido formalmente a todos los derechos constitucionales como fundamentales, y esta última definición parece haberse circunscrito para los derechos consagrados en el Capítulo I de nuestra Carta Magna. Por su parte, el concepto “derechos humanos” surge en el ámbito del derecho internacional.

No obstante, es esencial tomar en consideración que, más allá de su origen, los conceptos derechos humanos, derechos fundamentales y derechos constitucionales vienen siendo empleados, desde tiempo atrás, de manera indistinta o equivalente por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano. Lo mencionado se añade a la creciente internacionalización del derecho constitucional y la constitucionalización del derecho internacional de los derechos humanos, en aras de una vis expansiva y exigibilidad de estos derechos cada vez más amplia.

Para los fines del informe, se emplea indistintamente cualquiera de estos términos para hacer referencia a los derechos de las personas que requieren ser plenamente protegidos y exigidos al Estado peruano.

En esa línea, estos derechos no solo constituyen una garantía para su titular, sino que imponen mandatos concretos a las autoridades estatales. Como señala el artículo 1º de nuestra Constitución, el fin supremo de la sociedad y el Estado es la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad, así como de los derechos que se derivan de ella.

El reconocimiento de estos derechos exige acciones positivas por parte de las autoridades estatales y ello debe ser el principal parámetro para evaluar su actuación. Por consiguiente, las políticas públicas dirigidas a reducir la pobreza en nuestro país deben buscar satisfacer las exigencias derivadas de los derechos involucrados con las dimensiones de pobreza.

28 Prefacio de los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos. Aprobados por el Consejo de Derechos Humanos el 27 de setiembre de 2012, en la Resolución 21/11.

2.1. La pobreza como factor de vulneración de derechos

Los “Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos” (2012) de la ONU establecen que la pobreza es en sí misma un problema de derechos humanos que requiere atención urgente, debido a que al unísono es causa y consecuencia de violaciones de derechos humanos²⁹. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) coincide con la ONU y afirma que la situación de pobreza trae consigo una exposición acentuada a violaciones de derechos humanos, que frecuentemente se derivan de la condición socioeconómica de las personas³⁰.

Este informe aborda la pobreza como un problema estructural, que se traduce en diversas afectaciones u obstáculos al goce y ejercicio de los derechos humanos en condiciones de igualdad real³¹. Así, organismos como la CIDH consideran que existe un creciente consenso respecto a la necesidad de que los países en nuestra región dispongan de mediciones multidimensionales de la pobreza, con el propósito de contar con información complementaria a la obtenida mediante los métodos convencionales, basados en los ingresos monetarios.

Tal como ha señalado la CIDH, “la persistente situación de pobreza y pobreza extrema se traduce en graves obstáculos para el goce efectivo de los derechos humanos en los países de la OEA. (...) Las personas que viven en [condición] de pobreza enfrentan obstáculos de índole geográfica, económica, cultural y social para ejercer sus derechos”³². Efectivamente, los aspectos mencionados condicionan el pleno ejercicio de los derechos, particularmente en el caso de los grupos estructural e históricamente discriminados.

En ese sentido, una visión multidimensional de la pobreza con enfoque de derechos nos permite reconocer que la pobreza no solo está asociada a los ingresos o capacidad de gasto de las personas, sino también al ejercicio efectivo de sus derechos debido a las privaciones continuas o crónicas en el acceso a los recursos, la capacidad, las opciones que uno tiene decidir y la seguridad, que limitan enormemente las posibilidades de contar con el poder necesario para disfrutar de un nivel de vida adecuado. Esta condición es más evidente cuando acarrea la restricción en el acceso y goce de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).

2.2. Vida digna, DESCA y su exigibilidad frente a la pobreza

Existe consenso en reconocer que la dignidad es el fundamento de los derechos humanos, sin perjuicio de las discusiones acerca de su contenido³³. Esta lectura ha llevado a que la dignidad sea reconocida como base de los derechos humanos o fundamentales, en diversos instrumentos internacionales³⁴ y en nuestra Constitución³⁵.

29 ONU. (2012). “Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos”. Aprobado por el Consejo de Derechos Humanos el 27 de setiembre de 2012. Asamblea General, A/HRC/21/39, 18 de julio de 2012, párr.3. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/154/63/PDF/G1215463.pdf?OpenElement>

30 CIDH. (2017). Pobreza y Derechos Humanos. párr. 91.

31 Ibídem, párr. 101.

32 Ibídem, párr. 541 y 542.

33 Acerca de las nociones de dignidad humana consultar la tesis de SOSA, Juan Manuel (2013). “La satisfacción de las necesidades básicas como mejor fundamento para los derechos humanos y su relación con los derechos fundamentales y constitucionales en el ordenamiento constitucional peruano”, pp. 40-75.

34 La Declaración Universal de los Derechos Humanos señala en su artículo 1º: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)”. De forma expresa, el preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos menciona la vinculación entre dignidad y derechos: “(...) Reconociendo que estos derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana”. En igual sentido, el preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales indica: “(...) Reconociendo que estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana”.

35 El artículo 1º de la Constitución Política del Perú indica que “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”. Además, su artículo 3º señala que “la enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del

A partir de ello, se considera que la vida en condiciones dignas como sustento material para el disfrute de la gama de derechos que posee una persona. En dicha medida, resulta elemental asegurar las condiciones necesarias para garantizar la dignidad, permitiendo con ello que cada persona desarrolle su proyecto de vida.

En ese sentido, el Estado tiene la obligación de garantizar una vida digna para todas las personas bajo su jurisdicción, a efectos de reducir la pobreza en todas sus dimensiones, conforme al Objetivo 1 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los distintos instrumentos internacionales aprobados en relación con esta materia.

Aquí, cabe insistir en el carácter indivisible e interdependiente de los derechos humanos, acorde con los estándares internacionales y con lo establecido por el Tribunal Constitucional peruano en reiterada jurisprudencia³⁶. Este reconocimiento ha llevado a que los DESCAs sean exigidos a través de procesos constitucionales en función de cada situación concreta, y a que se establezcan criterios que vienen contribuyendo a un cada vez mayor cumplimiento de ellos.

El principio de progresividad, establecido en la Undécima Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política, aunque no garantiza que la plena efectividad de los DESCAs sea alcanzada de manera inmediata, exige al Estado desplegar acciones dirigidas al goce de estos derechos y no puede ser alegado para justificar su inacción.

Como señalan los Principios de Limburgo, que regulan la aplicación del PIDESC, *“la obligación de «lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos» exige que los Estados Partes actúen tan rápidamente como les sea posible en esa dirección. Bajo ningún motivo esto se deberá interpretar como un derecho de los Estados de diferir indefinidamente los esfuerzos desplegados para la completa realización de los derechos.»*³⁷ Al igual que los derechos civiles y políticos, los DESCAs son derechos fundamentales que tienen su base en la dignidad y que son exigibles al Estado.

Como se ha indicado, el enfoque de la pobreza multidimensional pone de relieve que la pobreza no se limita a los ingresos de las personas, sino que representa la carencia en varios sentidos, puesto que *“si el ingreso no es la suma total de la vida humana, la falta de ingreso no puede ser la suma total de la privación humana”*³⁸.

En esa línea, el presente informe aborda la pobreza como una problemática que acarrea una serie de obstáculos para el goce y ejercicio de los derechos humanos en condiciones de igualdad real. Más aún, para efectos del análisis realizado, se demostrará cómo la condición de pobreza refuerza y trae consigo una exposición acentuada en las violaciones de derechos humanos; vulnerabilidad incrementada por las restricciones derivadas de la situación socioeconómica de las personas.

De acuerdo al INEI, en 2021 el 74.1% de la población se ubicaba por encima de la línea de pobreza. Sin embargo, muchas veces estas personas se encuentran en situaciones en las que sus derechos fundamentales no se encuentran satisfechos o son directamente violados, como en la falta de acceso a servicios básicos, salud, alimentación, educación, vivienda, trabajo, entre otros.

Si bien la situación de pobreza puede variar en su intensidad, llegando a ser incluso extrema

hombre (...)”.

36 Ver al respecto STC. Exp. N° 2016-2004-AA y STC Exp. N° 0033-2010-PI/TC.

37 Ver al respecto, artículo 21. En: <https://www.escri-net.org/resources/limburg-principles-implementation-international-covenant-economic-social-and-cultural>

38 PNUD (2000). Informe sobre desarrollo humano. Ediciones MundiPrensa, Madrid, p. 17.

desde un enfoque de derechos, se considera que es deber de los Estados remover las trabas al pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de quienes viven con carencias. Asimismo, es fundamental que no solo no se obstruya ejercer este derecho, sino que se realicen acciones positivas para generar las condiciones necesarias que garanticen una vida digna a las personas en situación de pobreza, hasta que finalmente se logre su erradicación.

Por tanto, con el propósito de analizar e identificar si el Estado peruano viene cumpliendo con su obligación de garantizar los derechos fundamentales de las personas en situación de pobreza, se desarrollará un análisis de las principales problemáticas que atraviesan los pobres y pobres extremos de nuestro país, las cuales afectan el efectivo goce de sus derechos humanos e impiden su adecuado desarrollo.

III. PROPUESTA DE DIMENSIONES PARA UN ÍNDICE DE POBREZA EN EL PERÚ

La medición de la pobreza multidimensional planteada por el PNUD y la Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (OPHI, por sus siglas en inglés) ha sido acogida en diversos países de la región. Sin embargo, cada uno de ellos ha adaptado las dimensiones evaluadas a su contexto y realidad nacional.

El índice elaborado por el PNUD plantea tres dimensiones: educación, salud y condiciones de vida, que a su vez se componen de diversos indicadores, como se observa en la gráfica.



Ahora bien, estos indicadores responden a la necesidad de llevar a cabo una comparativa global, partiendo de información disponible para la mayoría de los países. Estas dimensiones e indicadores no atienden a todas las prioridades y objetivos de cada país para asegurar a su población una vida en condiciones dignas. Por ello, debemos enfatizar que estas dimensiones de la pobreza multidimensional solo deben servir como punto de partida.

De esta manera también ha sido entendido por los diversos países que han implementado una medición de pobreza multidimensional. Por ejemplo, en Colombia, el índice de pobreza multidimensional (IPM) va mucho más allá de lo planteado por el PNUD, pues se compone de 15 indicadores correspondientes a 5 dimensiones³⁹:

- **condiciones educativas** (analfabetismo, bajo logro educativo);
- **condiciones de la niñez y juventud** (inasistencia escolar, rezago escolar, barreras de acceso a servicios de cuidado de la primera infancia, trabajo infantil);
- **trabajo** (trabajo informal, desempleo de larga duración);
- **salud** (aseguramiento de salud, barreras de acceso a salud); y
- **condiciones de la vivienda y servicios públicos** (acceso a fuente de agua mejorada, inadecuada eliminación de excretas, material inadecuado de pisos, material inadecuado de paredes, hacinamiento crítico).

³⁹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia–DANE. “Pobreza Multidimensional: Resultados 2021”. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/presentacion-rueda-de-prensa-pobreza-multidimensional-21.pdf

De modo similar, en Chile se implementó una medición de la pobreza multidimensional a partir de 15 indicadores divididos en 5 dimensiones⁴⁰:

- **educación** (asistencia, rezago escolar, escolaridad);
- **salud** (malnutrición en niño/as, adscripción al sistema de salud, atención);
- **trabajo y seguridad social** (ocupación, seguridad social, jubilaciones);
- **vivienda y entorno** (habitabilidad, servicios básicos, entorno); y
- **redes y cohesión social** (apoyo y participación social, trato igualitario y seguridad).

En Ecuador, el IPM consta de 4 dimensiones y 12 indicadores:

- **educación** (inasistencia a educación básica y bachillerato, no acceso a educación superior por razones económicas, logro educativo incompleto);
- **trabajo y seguridad social** (empleo infantil y adolescente, desempleo o empleo inadecuado, no contribución al sistema de pensiones);
- **salud, agua y alimentación** (pobreza extrema por ingresos, sin servicio de agua por red pública); y
- **vivienda y un ambiente saludable** (hacinamiento, déficit habitacional, sin saneamiento de excretas, sin servicio de recolección de basura).

Propuesta sobre dimensiones mínimas para medir la pobreza multidimensional

A efectos de implementar un índice de pobreza multidimensional (IPM) en nuestro país, una de las primeras tareas es definir cuál será su propósito. Si bien esto evolucionará con el tiempo, es fundamental tener claras las razones por las que el país quiere implementar un IPM nacional para que la medida persiga estos fines. Ello facilitará el proceso hacia su aceptación política y ciudadana.

Aun cuando el IPM podría perseguir diversas finalidades⁴¹, desde la Defensoría del Pueblo consideramos que las principales deberían ser: i) brindar una medición integral de la pobreza en nuestro país; ii) guiar el diseño e implementación de las políticas públicas; y, iii) evaluar el impacto de estas políticas en la población.

Una vez definido el propósito del IPM, corresponde definir las dimensiones e indicadores que comprenderá. Al respecto, consideramos que no debe plantearse un listado cerrado de dimensiones desde una “aproximación objetiva” distante de las personas y sus problemas concretos.

Por este motivo, la elaboración de un IPM nacional no debe ser producto de una labor exclusiva del gobierno, sino que debe surgir del resultado de un proceso de diálogo plural, en el que participen las entidades estatales involucradas, las instituciones de la sociedad civil y, especialmente, los sectores más vulnerables de la población.

Desde la Defensoría del Pueblo, como resultado de nuestra permanente labor de defensa de los derechos de las personas y supervisión de la prestación de los servicios públicos, consideramos que un IPM para nuestro país debería iniciar, cuando menos, abordando las dimensiones de seguridad alimentaria, salud, educación y servicios básicos. Todas estas dimensiones, además,

40 Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile. Análisis de carencias de la Pobreza Multidimensional en pandemia. (Julio, 2021). Recuperado de: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2020/210707_Carencias_PM_Casen_en_Pandemia_2020.pdf

41 Sobre las diversas finalidades que se han asignado al IPM, ver más en CLAUSEN, Jhonatan (2019). Posibilidades y Desafíos de la Medición de la Pobreza Multidimensional en el Perú: Elementos para Potenciar el Debate. INEI, Lima, p. 29.

tienen correlación con derechos reconocidos en nuestra Constitución y en los tratados internacionales suscritos por el Perú.

Lo señalado no restringe que se incluyan otras dimensiones, como las consignadas por los países de la región antes mencionados. También podrían considerarse las propuestas planteadas desde la sociedad civil y la academia.

Por ejemplo, Clausen⁴² propone un IPM para nuestro país que incorpora 9 dimensiones: i) vida y salud, ii) educación, iii) servicios básicos (agua, saneamiento, energía), iv) empleo y protección social, v) vivienda segura, vi) conectividad social, vii) seguridad personal, viii) medio ambiente seguro y ix) ciudadanía e instituciones.

También debería considerarse que la OPHI ha identificado cinco dimensiones “faltantes” de la pobreza: i) trabajo informal e inseguro; ii) desempoderamiento; iii) conexión social o aislamiento (*social connectedness*); iv) inseguridad física; y v) bienestar psicológico (*psychological wellbeing and happiness*)⁴³. Pese a que las personas que viven con privaciones citan estas dimensiones como importantes en sus experiencias de pobreza, han sido en gran medida pasadas por alto en los trabajos cuantitativos a gran escala sobre la pobreza y el desarrollo humano.

Ahora bien, incorporar la medición de estas dimensiones supone, primero, definir los indicadores a evaluar y, además, adecuar los instrumentos que emplea el Estado para recolectar información sobre ellos.

En suma, consideramos necesario que el Estado impulse un diálogo nacional que involucre a distintos actores, tanto públicos como privados, a efectos de debatir el diseño e implementación de un IPM que complemente los ya existentes indicadores que utiliza el país para medir la pobreza. Para la Defensoría del Pueblo, es indispensable contar, mínimamente, con cuatro dimensiones que serán desarrolladas, en adelante: seguridad alimentaria, servicios básicos y vida en condiciones dignas, educación y finalmente, salud.

3.1. Seguridad alimentaria

La posibilidad de acceder a alimentos es un factor determinante para garantizar la subsistencia y el desarrollo del ser humano. Lamentablemente, en determinados contextos esta posibilidad se ve severamente restringida, problemática que afecta en mayor medida a las personas en situación de pobreza.

Ejemplo de ello son los efectos derivados del conflicto armado iniciado en febrero de 2022 entre Rusia y Ucrania, principales exportadores de fertilizantes a nivel global. Este suceso ha golpeado un sistema alimentario ya debilitado por los efectos de la pandemia, el incremento del precio del petróleo y las consecuencias del cambio climático en nuestro país.

Frente a este escenario, es necesario analizar cuáles son las obligaciones del Estado peruano derivadas del derecho a la alimentación, qué estrategias ha adoptado para garantizar este derecho y qué dificultades atraviesa la población en situación de pobreza para acceder a alimentos.

⁴² Ob. cit., p. 49.

⁴³ GODINOT, Xavier (2021). “Las dimensiones ocultas de la pobreza”. En: Revista Dimensiones. N° 12, junio 2021, OPHI, p. 23. Disponible en: <https://mppn.org/wp-content/uploads/2021/07/Dimension12-ES-ok.pdf>

En relación con el derecho a la alimentación, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de las Naciones Unidas, en su Observación General 12, entiende que el derecho a la alimentación es inseparable de la dignidad humana, además de una precondition necesaria para el disfrute de otros derechos⁴⁴.

Asimismo, establece que el derecho a la alimentación adecuada “se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”⁴⁵. Sumado a ello, indica que “los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre, tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11º, incluso en caso de desastre natural o de otra índole”⁴⁶.

Seguidamente, el Comité DESC señala que “el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende lo siguiente:

- la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada;
- la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos”⁴⁷.

En esa línea, este derecho impone la obligación de realizar (facilitar), lo cual supone que “el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria”⁴⁸. Siendo así, “cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente”⁴⁹.

Partiendo de estos criterios, nuestro Tribunal Constitucional ha reconocido y desarrollado el derecho fundamental a la alimentación, configurándolo como “una posición jurídica de derecho subjetivo que faculta a su titular a obtener una prestación positiva por parte del Estado, a fin de que este le provea o le haga accesibles los medios suficientes y adecuados que satisfagan sus requerimientos alimenticios de manera sostenible, cuando su titular se encuentre en una situación de vulnerabilidad que le impida satisfacerlos por sí mismo”⁵⁰.

En relación con el rol del Estado frente al derecho a la alimentación, el TC sostiene que se encuentra “obligado a satisfacer una alimentación de subsistencia que permita al titular del derecho verse libre de padecer hambre (sensación incómoda o dolorosa causada por la falta de comida) y mantener su funcionalidad corporal, siendo progresivo el desarrollo y complementación de dicho mínimo”⁵¹.

Como se advierte, la Constitución y los tratados internacionales imponen al Estado peruano la obligación de garantizar el acceso a alimentos de la población, en especial de la más vulnerable,

44 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. Observación General 12. “El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11º)”. (20º periodo de sesiones, 1999).

45 *Ibidem*, párr. 6.

46 *Ídem*.

47 *Ibidem*, párr. 8.

48 *Ibidem*, párr. 15.

49 *Ídem*.

50 STC 01470-2016-HC/TC, f. j. 39.

51 *Ídem*.

como las personas en situación de pobreza. En estrecha relación con esta obligación se encuentra la exigencia del Estado de brindar asistencia a las iniciativas ciudadanas para garantizar la seguridad alimentaria, como las ollas comunes, la promoción de la agricultura para asegurar la disponibilidad de alimentos y, no menos importante, la exigencia de promover una alimentación saludable. Estos problemas, que resultan de especial preocupación en la actualidad, deberían ser indicadores a evaluar en el abordaje de la seguridad alimentaria como una de las dimensiones de la pobreza dimensional.

3.1.1. Ollas comunes y acceso a los alimentos

Durante la pandemia por el Covid-19, las ollas comunes se convirtieron en un valioso mecanismo para afrontar la inseguridad alimentaria de la población. Se trata de una iniciativa comunitaria de carácter solidario y espontáneo, organizada por mujeres de los sectores donde se concentra la pobreza extrema.

Su finalidad es autogestionarse con alimentos en aquellos lugares donde no existen comedores populares o vasos de leche, iniciativas de asistencia alimentaria de carácter permanente promovidas por el Estado, o en caso estas no funcionen adecuadamente.

De este modo, en los últimos años las ollas comunes se han convertido en la única alternativa de miles de familias para acceder a una alimentación adecuada. Así, solo desde noviembre de 2021 hasta febrero de 2022, fueron inscritas 3411 ollas comunes en el Registro Nacional Mankachay Perú (Mi ollita Perú) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), que atienden a 257,489 personas⁵².

De acuerdo a información del Midis publicada en mayo del presente año⁵³, en Lima Metropolitana se concentran 2506 ollas comunes, en el Callao se registraron 242, La Libertad empadronó a 101 y en Arequipa se registraron 98. Mientras tanto, en Junín se inscribieron 95 ollas comunes; en Lima Provincias, 85; en Huánuco, 59; en Lambayeque, 41; en Piura, 25; en Áncash, 21; en Ica, 10; en Ayacucho, 8; en Amazonas, 5; y en Cajamarca se registró una olla común.

El Estado frente a las ollas comunes

Pese a la importancia de las ollas comunes para resguardar el derecho a la alimentación de la población, el apoyo del Estado a estas iniciativas ciudadanas no ha sido ni inmediato ni adecuado. En atención a la falta de regulación estatal, en diciembre de 2020, la Defensoría del Pueblo solicitó a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) que determine la instancia del gobierno nacional que, de manera coordinada y articulada con los gobiernos locales y regionales, supervise el funcionamiento de las ollas comunes (Oficio N° 445-2020/DP). Además, recomendó incorporar estas iniciativas en la estrategia “Hambre Cero”, intervención temporal durante la pandemia por el Covid-19 que tuvo la finalidad de contribuir en la reducción de brechas de inseguridad alimentaria⁵⁴.

Era necesario que una instancia de gobierno se encargue de garantizar el funcionamiento de las ollas comunes. Por ello, en febrero de 2021, la Defensoría remitió el Oficio N° 21-2021/DP a la PCM, con el objetivo de que designe al Midis como entidad responsable del monitoreo y gestión de las ollas comunes, en coordinación con los gobiernos locales.

52 En: <https://www.gob.pe/institucion/midis/noticias/583212-registro-de-ollas-comunes-del-midis-permite-a-los-municipios-mejorar-la-articulacion-y-atencion-a-poblacion-mas-vulnerable>

53 En: <https://www.gob.pe/institucion/midis/noticias/604779-lima-metropolitana-callao-y-la-libertad-registran-mayor-numero-de-ollas-comunes-segun-sistema-informatico-del-midis>

54 El Programa Hambre Cero fue creado mediante Resolución Ministerial N° 013-2021-MIDIS, pero no incluyó a las ollas comunes.

Posteriormente, en marzo de dicho año, se recomendó al Midis emitir lineamientos que coadyuven a los procesos de registro, organización, administración y ejecución de las iniciativas ciudadanas de asistencia alimentaria –en especial de las ollas comunes, a cargo de los gobiernos locales–, así como que se implemente una plataforma para su registro (Oficio N° 60-2021/DP-AE).

Estas recomendaciones de la Defensoría fueron acogidas por el gobierno. El Midis aprobó la Directiva N° 005-2021-MIDIS con disposiciones para la asistencia técnica a los gobiernos locales en la atención a las iniciativas ciudadanas de apoyo alimentario temporal. Además, aprobó la Guía N° 01-2021-MIDIS para el registro de iniciativas ciudadanas de apoyo o atención alimentaria temporal en caso de desastres naturales o emergencia sanitaria. Sumado a ello, el Midis lanzó el Registro Único Nacional de ollas comunes Mankachay Perú.

En junio de 2021, el Congreso de la República aprobó la Ley N° 31126, que dispuso la obligación de las municipalidades distritales –o en su defecto provinciales– de registrar, organizar, administrar y ejecutar iniciativas ciudadanas de apoyo o atención alimentaria. Además, esta norma señala que corresponde al Midis brindar asistencia técnica a los gobiernos locales para el registro, organización, administración y ejecución de estas iniciativas ciudadanas.

Supervisión nacional sobre el apoyo municipal a las ollas comunes

En setiembre de 2021, la Defensoría del Pueblo publicó el Informe Especial N° 010-2021-DP: “Supervisión a municipalidades: asistencia a ollas comunes durante la pandemia”, que presenta los resultados de encuestas a 103 municipalidades a nivel nacional. En esta supervisión se constató que solo el 25% de las municipalidades de la muestra cumplieron con el registro de las ollas comunes. Únicamente el 32% realizó alguna entrega de alimentos a las ollas de su ámbito territorial. Solo el 23% realizó acciones para garantizar que las ollas comunes cuenten con agua segura para la preparación de sus alimentos y el 24% efectuó medidas para mejorar la infraestructura o el equipamiento de estas iniciativas comunitarias.

El 17 de marzo de 2022, a través de la Resolución Suprema N° 001-2022-MIDIS, se creó la Comisión Multisectorial de naturaleza temporal encargada de proponer acciones articuladas y conjuntas para la atención alimentaria en favor de la población más vulnerable, que integra las Iniciativas Ciudadanas de Apoyo Alimentario Temporal (ICAAT), entre las cuales se encuentran las “ollas comunes”⁵⁵.

El 30 de marzo de 2022, el gobierno instaló en Palacio de Gobierno esta Comisión Multisectorial, presidida por la ministra de Desarrollo e Inclusión Social, con el objetivo de proponer acciones articuladas y conjuntas para la atención alimentaria en favor de la población más vulnerable. Al respecto, cabe anotar que este espacio solo está conformado por ministros y ministras de Estado, mientras que representantes de la sociedad civil, y en específico de las ollas comunes, quedan excluidos de participar.

En abril de 2022, el Congreso de la República aprobó la Ley N° 31458, que reconoce las ollas comunes y garantiza su sostenibilidad y financiamiento. Esta norma habilitó a los gobiernos locales a destinar sus recursos para financiar total o parcialmente la adquisición y distribución de alimentos dirigidos a las ollas comunes. Además, encarga a los gobiernos locales gestionar la logística alimentaria de las ollas comunes registradas.

55 La norma de creación de la Comisión Multisectorial es la Resolución Suprema N° 001-2022-MIDIS. Su función está detallada en el artículo 3° de la Resolución.

Asimismo, la Ley N° 31458 autoriza al Midis, y a los demás ministerios, a realizar modificaciones presupuestarias y destinar recursos para financiar total o parcialmente la adquisición y distribución de alimentos dirigidos a las ollas comunes.

En junio de 2022, el Midis emitió el reglamento de la Ley N° 31458, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2022-MIDIS, que regula la inscripción de las ollas comunes como temporales o permanentes, además de permitir su constitución como comedores populares. Sumado a ello, establece que los gobiernos locales estarán a cargo de la logística alimentaria de las ollas comunes y, de manera excepcional, lo hará el Midis mediante el Programa Qali Warma.

Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo advirtió oportunamente al Midis de la necesidad de permitir aportes de diversos actores y sectores de la población durante la elaboración del reglamento, de modo que este instrumento responda a las reales necesidades y demandas de las ollas comunes.

El reglamento, sin embargo, no habría considerado el contexto de emergencia sanitaria y las urgentes necesidades que conllevaba, pues para recibir el apoyo alimentario exige a las ollas comunes constituirse en una organización social de base (OSB); es decir, contar con personería jurídica y, luego, inscribirse en un nuevo sistema denominado Registro Único Nacional de Ollas Comunes (Runoc). Este proceso de reconocimiento e inscripción de las ollas comunes podría significar una barrera que retrase la atención de sus urgentes demandas, en especial las de carácter alimentario.

De otro lado, el reglamento hace énfasis en que la responsabilidad de adquirir los alimentos para las ollas comunes recae principalmente en los gobiernos locales, autorizándolos, bajo su criterio discrecional, a realizar modificaciones presupuestarias para brindarles asistencia. Estos cambios dejan inadvertido el actual contexto electoral municipal y el consecuente proceso de transferencia de gestión a las nuevas autoridades electas, que suele generar retrasos en la atención de las necesidades de la población.

Desafíos en la articulación de las ollas comunes

Como se advierte, ha existido un avance sustantivo en relación con el apoyo que el Estado brinda a las ollas comunes. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que estas iniciativas ciudadanas surgieron de forma desarticulada y con muchas limitaciones para su sostenibilidad. En dicha medida, resulta indispensable una respuesta integral por parte del gobierno para asegurar la continuidad de su funcionamiento.

Así, desde la Defensoría del Pueblo consideramos que el Midis no debe limitarse a solo brindar asistencia técnica a los gobiernos locales o proveer, de manera excepcional, productos alimenticios. A este ministerio le corresponde adoptar un rol protagónico y articulador con los distintos niveles de gobierno e inclusive promover el apoyo de la iniciativa privada en la asistencia que se brinde a las ollas comunes.

Es necesario que, desde el gobierno nacional, a través del Midis, se implemente una real respuesta que atienda a las diversas carencias que afrontan las ollas comunes en su búsqueda de mitigar el hambre de miles de familias en situación de pobreza y pobreza extrema a las cuales asiste.

3.1.2. Agricultura y disponibilidad de alimentos

La agricultura familiar representa el 97% del total de las unidades agropecuarias del país y emplea a más de dos millones de familias. Actualmente, esta actividad económica es la base de

la seguridad alimentaria de la población, en la medida que abastece al 70% de los mercados de abastos del país⁵⁶. Es importante mencionar que la población más pobre del Perú se concentra en las zonas rurales de las regiones andinas y amazónicas, cuya supervivencia depende de la agricultura de pequeña escala, que solo es utilizada para el consumo familiar.

Problemas para garantizar la sostenibilidad agrícola

Existen diversos problemas que ponen en riesgo la sostenibilidad de la producción agrícola y la disponibilidad de los alimentos en nuestro país. Así, por ejemplo, la degradación de los suelos por acción humana, como resultado del uso intensivo de químicos, es un problema constante. Esta actividad afecta la calidad de los suelos y, por ende, los cultivos que sostienen, poniendo en riesgo la seguridad alimentaria de la población.

Entre otros hallazgos relacionados a este problema, la Defensoría del Pueblo tomó conocimiento sobre el perjudicial impacto del uso intensivo de químicos para cultivar palma aceitera en San Martín, que estaría provocando la contaminación de las fuentes de agua del entorno, además de acelerar la deforestación en esta región⁵⁷. Sobre el particular, es necesario mencionar que la deforestación también afecta la seguridad alimentaria, principalmente de las comunidades nativas que dependen de estos ecosistemas.

No cabe duda que la pobreza, así como la migración, la exclusión social y el incremento de la población, constituyen factores demográficos que impulsan la expansión de actividades agropecuarias no sostenibles, el cultivo ilegal de coca, la minería ilegal, la construcción de carreteras y otras actividades informales o ilícitas; las cuales, a su vez, provocan deforestación⁵⁸.

Los escenarios descritos se desarrollan debido a la ausencia del Estado y la alta presencia de economías informales e ilegales que operan transversalmente en las regiones del país, afectando nuestros recursos naturales y contribuyendo a perpetuar los círculos de pobreza de las comunidades afectadas.

Entre otras acciones, la Defensoría del Pueblo realizó una supervisión respecto a la actuación estatal, a nivel nacional y regional, frente a la deforestación provocada por los cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao en Loreto y Amazonas. Producto de ello, se propuso la adecuación del Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, recomendación que ha sido cumplida recientemente⁵⁹.

Sin embargo, existe un conjunto de recomendaciones de nuestra institución pendientes en esta materia, dirigidas a los gobiernos regionales amazónicos, principalmente a Loreto y Ucayali, así como al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri), entre otras autoridades nacionales; la Defensoría del Pueblo viene realizando el seguimiento correspondiente de las mismas, con la finalidad de llevar a las entidades respectivas a concretarlas.

Así, por ejemplo, aún se encuentra pendiente que el Gobierno Regional de Ucayali se abstenga de otorgar constancias de posesión y títulos de propiedad a terceros sobre tierras que usan u ocupan los pueblos indígenas de manera ancestral o tradicional, a fin de proteger sus derechos colectivos

56 Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri). Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/midagri/campa%C3%B1as/659-agricultura-familiar>

57 Inforegión. En: <https://www.inforegion.pe/295767/las-plantaciones-de-palma-ponen-en-peligro-a-la-amazonia-peruana/>

58 Recuperado de: <http://www.bosques.gob.pe/archivo/brochure-deforestacion-pnrb.pdf>

59 Informe de Adjuntía N° 001-2017-DP/AMASPP/MA: "Deforestación por cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao: Entre la ilegalidad y la ineficacia del Estado".

de propiedad y de posesión, previstos en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales⁶⁰.

Otro problema relevante para la sostenibilidad de la agricultura es la actual crisis por la escasez de fertilizantes. Entre marzo de 2021 y marzo de 2022, la urea (fertilizante nitrogenado) incrementó en 178% su precio⁶¹, motivo por el cual la disponibilidad de este insumo en nuestro país se ha visto severamente restringida. En consecuencia, los productores agrarios a nivel nacional han visto reducidas sus posibilidades de manejar óptimamente sus cultivos durante el inicio de la campaña agrícola 2022-2023.

Acciones adoptadas por el Midagri

Frente a los problemas señalados, el gobierno ha dictado medidas con carácter urgente y extraordinario, a fin de salvaguardar la sostenibilidad de la campaña agrícola, buscando minimizar el impacto negativo de la escasez y el incremento de precios de los fertilizantes, y así garantizar la seguridad alimentaria del país.

El 19 de marzo de 2022, el Midagri declaró en emergencia el sector Agrario y Riego a nivel nacional por un periodo de 120 días calendario⁶². Además, con fecha 8 de abril de 2022, se aprobó el Plan de Emergencia Agrario⁶³ con el objetivo de reorientar las intervenciones y/o servicios del Midagri para asegurar la continuidad de las actividades productivas agropecuarias que contribuyan al abastecimiento de alimentos en el mercado nacional. Así, una de las líneas de acción del Plan son los insumos agrarios (fertilizantes nitrogenados) y semillas certificadas, priorizando la producción orgánica o ecológica.

En relación con los insumos agrarios, el Plan dispone:

- implementar medidas extraordinarias para reducir el impacto negativo del incremento del precio de los fertilizantes en la economía de los productores agrarios;
- desarrollar mecanismos financieros para la accesibilidad de los fertilizantes y agroquímicos adecuados a los pequeños productores agrarios;
- promover la producción y el incremento de la oferta de abonos orgánicos sólidos y líquidos, complementarios al guano de isla;
- generar servicios de capacitación, asistencia técnica y extensión agraria que fomente la producción orgánica o ecológica; y
- realizar acciones de difusión y promoción de tecnologías que contemplan un menor uso de fertilizantes sintéticos, así como promover el uso de abonos orgánicos.

Asimismo, el 19 de mayo de 2022 se publicó el Decreto de Urgencia N° 013-2022, que dicta medidas extraordinarias para facilitar y garantizar el abastecimiento del fertilizante nitrogenado urea en el marco del próximo inicio de la Campaña Agrícola 2022-2023. Este decreto autorizó excepcionalmente al Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agro Rural) a adquirir hasta el 15 de agosto de 2022 el urea (fertilizante nitrogenado) en el mercado internacional. También dispuso que deberá distribuirlo a las organizaciones de productores agrarios y productores agrarios individuales a nivel nacional durante el inicio de la Campaña, a fin de evitar una repercusión negativa en la seguridad alimentaria del país y en los ingresos de los productores agrarios.

60 En reunión sostenida con la Comunidad Nativa Santa Clara de Uchunya en setiembre de 2021, varios pueblos indígenas sostuvieron que el Gobierno Regional de Ucayali continúa entregando dichas constancias sobre su territorio.

61 Ver en: <https://elperuano.pe/noticia/155758-america-latina-sufre-escasez-de-fertilizantes>

62 Decreto Supremo N° 003-2022-MIDAGRI. La declaratoria de emergencia fue prorrogada mediante el Decreto Supremo N° 012-2022-MIDAGRI, hasta por un plazo de 167 días calendario a partir del 18 de julio de 2022.

63 Resolución Ministerial N° 0140-2022-MIDAGRI.

Pese a estos esfuerzos, advertimos serias dificultades en la implementación de las medidas dispuestas en el Plan de Emergencia Agrario, de modo que actualmente se encuentra en riesgo la Campaña Agrícola 2022-2023, afectando la economía y amenazando la seguridad alimentaria de millones de peruanos y peruanas.

Desde fines de mayo de 2022, el gobierno inició tres procesos de licitación, los cuales finalmente fueron declarados desiertos o anulados. En cada uno de ellos, la Contraloría General de la República identificó diversas irregularidades y deficiencias que ponían en riesgo el cumplimiento de los plazos para la entrega de los fertilizantes⁶⁴. Debido a las dificultades para concretar la adquisición de fertilizantes, el gobierno anunció la emisión de un decreto urgencia que creará un subsidio económico para los productores agrarios con menos de 5 hectáreas, denominado “Fertibono”.

El 13 de agosto de 2022, el Midagri informó que el Padrón de Productores Agrarios registra 500,900 productores a nivel nacional. Esta herramienta, que busca beneficiar a más de 2 millones de personas dedicadas a las actividades agrícolas, es un instrumento que buscaba beneficiar la distribución de la urea a los pequeños productores o asociaciones sobre la base del nivel de fertilización requerido⁶⁵.

El titular del Midagri señaló que el acceso a este apoyo económico se daría a partir del 22 de agosto, ante la expectativa de garantizar la producción agraria “atendiendo este riesgo o expectativa de una supuesta inseguridad alimentaria”⁶⁶; sin embargo, al cierre de este informe todavía no se ha efectivizado la entrega del bono.

Desafíos en la producción alimentaria

Resulta innegable que el fracaso de los tres procesos de contratación para adquirir el fertilizante nitrogenado urea, y en general la ineficiencia y demora del gobierno para enfrentar esta problemática, ha generado mayor incertidumbre entre los productores agrarios de nuestro país⁶⁷. En atención a lo expuesto, es indispensable que se adopten medidas urgentes que permitan atender la escasez de fertilizantes en el país, un fenómeno que impacta directamente en la seguridad alimentaria de la población.

Los propios gremios de agricultores han advertido que de no solucionarse este problema, la producción de alimentos caerá en un 40% durante los próximos meses. Frente a ello, corresponde al Estado garantizar el derecho a la alimentación de más de 15 millones de peruanas y peruanos que se encuentran en riesgo de hambre. De no garantizarse que los productores agrarios tengan acceso de forma oportuna a estos insumos, se pondrá en grave riesgo la vida y salud de la población, en especial de quienes se encuentran en situación de pobreza.

3.1.3. Alimentación saludable

El Perú aparece en el cuarto lugar entre los países con tasas más altas de desnutrición infantil en la región, de acuerdo a la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)⁶⁸. En el caso de los hogares pobres, en atención a que la alimentación depende en gran

64 CGR. Informe de Orientación de Oficio N° 015-2022-OCI/5741-SOO y N° 014-2022-OCI/5741-SOO, sobre la primera convocatoria. Informe de visita de control N° 018-2022-OCI/5741-SVC, en relación al segundo concurso. Informes N° 021-2022-OCI/5741-SVC y N° 020-2022-OCI/5741-SOO, acerca de la tercera convocatoria.

65 Midagri. Actualización del Padrón de Productores Agrarios 13.08.2022 <https://www.gob.pe/institucion/midagri/noticias/640405-el-padron-de-productores-agrarios-ppa-supero-el-medio-millon-de-agricultores-registrados-en-el-pais>

66 Ídem.

67 En: https://twitter.com/AGAP_PERU/status/1568605513364946946

68 Como lo afirma Enrique Román, representante en Lima de la FAO en el artículo “Pandemia del Covid-19 aleja a Perú de su meta de

medida de los recursos que se dispongan para comprar alimentos, estas familias tienden a seleccionar alimentos de baja calidad por su menor costo.

Alimentación saludable y derechos humanos

La alimentación saludable no es un asunto que se limita a la esfera privada de los sujetos, por el contrario, se encuentra estrechamente vinculada con el goce de los derechos de las personas, motivo por el que es obligación del Estado promoverla. De acuerdo a la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 24º), los niños, niñas y adolescentes tienen derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, por lo tanto, los Estados deben adoptar todas las medidas posibles para combatir las enfermedades y la malnutrición. Es obligación de cada Estado garantizar el acceso a alimentos inocuos, nutricionalmente adecuados y culturalmente apropiados, y luchar contra la malnutrición, lo que implica educación en materia de nutrición y salud, que promuevan hábitos de alimentación saludables.

En consecuencia, el Estado peruano debe implementar medidas efectivas para que los niños, niñas y adolescentes puedan gozar de una alimentación saludable, y de este modo evitar la obesidad infantil, que se vincula con la hipertensión, los indicios tempranos de enfermedades cardiovasculares, la resistencia a la insulina, una mayor probabilidad de obesidad en la edad adulta, fallecimientos prematuros, entre otros problemas de salud.

En ese sentido, el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas ha recomendado que los niños cuenten con información adecuada y educación relativa a todos los aspectos de la salud, entre ellos los hábitos alimenticios saludables, para que estén en capacidad de adoptar decisiones fundamentadas en relación con su estilo de vida⁶⁹.

Cabe recordar que dicho Comité ha planteado puntualmente al Estado peruano, en sus últimas Observaciones Finales de 2016, que siga intensificando sus esfuerzos para luchar contra la mortalidad y la malnutrición infantil, centrándose primordialmente en los niños pobres, aquellos que viven en zonas rurales y alejadas, y los niños indígenas⁷⁰.

Efectos de la inseguridad alimentaria

Según un informe de la OPS/OMS⁷¹, los mercados más atractivos para los alimentos y bebidas ultraprocesados⁷² se encuentran en los países de ingresos medianos y bajos, como es el caso de los países latinoamericanos. Precisa también que estos alimentos son problemáticos para la salud, por su mala calidad nutricional, siendo muchas veces adictivos, pero que al imitar el sabor de los alimentos convencionales se les percibe como saludables. De acuerdo a este documento, entre 2000 y 2013 en el Perú se registró un crecimiento en las ventas de productos ultraprocesados (107%) y en las compras de comida rápida per cápita (25%).

reducir la desnutrición infantil” para el Diario Gestión, disponible en: <https://gestion.pe/peru/pandemia-del-covid-19-aleja-a-peru-de-su-meta-de-reducir-la-desnutricion-infantil-noticia/>

69 Observación General N° 15 sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud. Párrafo 59.

70 Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados del Perú. Párrafo 54, a).

71 OPS/OMS. (2015). *Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas*. Washington DC: OPS. Disponible en: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/7698/9789275318645_esp.pdf

72 Los productos ultraprocesados son formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas. La mayoría de estos productos contienen pocos alimentos enteros o ninguno. Algunas sustancias empleadas para elaborar los productos ultraprocesados, como grasas, aceites, almidón y azúcar, derivan directamente de alimentos. Otras se obtienen mediante el procesamiento adicional de ciertos componentes alimentarios, como la hidrogenación de los aceites (que genera grasas trans tóxicas), la hidrólisis de las proteínas y la “purificación” de los almidones. La gran mayoría de los ingredientes en la mayor parte de los productos ultraprocesados son aditivos (aglutinantes, cohesionantes, colorantes, edulcorantes, emulsificantes, espesantes, espumantes, estabilizadores, “mejoradores” sensoriales como aromatizantes y saborizantes, conservadores y solvente.

Según el especialista Enrique Jacobi, asesor sobre nutrición y actividad física de la OPS/OMS, *“los alimentos ultraprocesados y la comida rápida representan una parte cada vez mayor de lo que las personas comen y beben en América Latina, con resultados muy negativos”⁷³*. Añade que *“estos productos no están diseñados para satisfacer las necesidades nutricionales de las personas (...) y resultan doblemente perjudiciales: son casi adictivos y eso lleva a aumentar el sobrepeso y la obesidad, al tiempo que sustituyen los alimentos frescos, que son la base de una dieta natural rica en nutrientes”⁷⁴*. En la misma línea, la representante de la FAO en el Perú, Mariana Escobar, señala que la inseguridad alimentaria se da en personas que acceden a alimentos que no son los adecuados, optando por dietas no saludables⁷⁵.

El reciente documento de la FAO, *“El Estado de la Seguridad Alimentaria y la nutrición en el mundo”⁷⁶*, demuestra que las condiciones impuestas por la pandemia, como las restricciones a la movilidad, cierres o limitación de los horarios de los mercados de alimentos y el aumento de los precios de los alimentos perecederos, que suelen ser más nutritivos, han provocado cambios en los hábitos alimenticios. Estas condiciones han inducido a las familias a elegir alimentos más baratos, altamente procesados y con mayor vida útil, que poseen densidad calórica elevada y un mínimo valor nutricional, en lugar de alimentos frescos y más nutritivos. Considerando además que los alimentos altamente procesados están cada vez más disponibles y asequibles, el contexto actual influye en el incremento de dietas poco saludables.

Conforme a información distribuida por el Ministerio de Salud (Minsa), consumir productos altos en azúcar, sodio o grasas saturadas, así como ultraprocesados puede generar enfermedades como obesidad, diabetes e hipertensión, además de debilitar el sistema inmunológico. Por ende, intervenciones estratégicas y oportunas que apunten a reafirmar prácticas de alimentación saludable resultan más que pertinentes para prevenir el aumento de este tipo de enfermedades, que generan un problema de salud pública.

Hacia un cambio de los hábitos alimenticios

En consonancia con lo señalado, resulta muy importante que desde la Defensoría del Pueblo se impulse la implementación de la Política de Alimentación Saludable, con énfasis en la Ley N° 30021, Ley de Promoción de Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes, que busca promover el crecimiento y el desarrollo adecuado de las personas siguiendo cuatro líneas de acción: i) la educación, fortaleciendo y fomentando la actividad física; ii) la implementación de kioscos y comedores saludables en las instituciones de educación básica regular; iii) la supervisión de la publicidad, la información y otras prácticas relacionadas con los alimentos y bebidas no alcohólicas dirigidas a niños, niñas y adolescentes; iv) empleo del sistema octogonal para advertir sobre alimentos procesados con alto contenido de nutrientes críticos regulados (azúcar, sodio, grasas saturadas o grasas trans), facilitando con ello a los interesados a tomar una decisión de consumo informada.

Una adecuada implementación de esta ley resulta más que pertinente, dados los índices de sobrepeso y obesidad en la población peruana; y porque en el contexto de la pandemia ocasionada por el Covid-19, la obesidad resulta un factor de riesgo que puede agravar los síntomas en pacientes de corta edad con coronavirus⁷⁷.

73 En: https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=11180:ultra-processed-foods&Itemid=1926&lang=es

74 Ídem.

75 En: <https://elcomercio.pe/peru/crisis-alimentaria-peru-disminuyo-en-mas-de-20-mil-sus-hectareas-sembradas-informe-de-ec-data-midagri-fao-seguridad-alimentaria-pedro-castillo-gobierno-fertilizantes-precio-de-los-alimentos-ecdata-noticia/>

76 Elaborado por la FAO, FIDA, OMS, PAM y Unicef en 2021. Disponible en: <https://www.fao.org/3/cb4474es/cb4474es.pdf>

77 Estudio recogido por el Observatorio de Nutrición y Estudio del Sobrepeso y Obesidad del Instituto Nacional de Salud. Consulta realizada el 23 de marzo del presente año. En: <https://observateperu.ins.gob.pe/noticias/330-segun-un-estudio-la-obesidad-podria-agravar-los-cuadros-de-covid-19-en-jovenes>

Desde el año 2016, la Defensoría del Pueblo impulsó la implementación de la Ley N° 30021, reconociendo el papel del Minsa, entidad encargada de la promoción y protección efectiva del derecho a la salud pública. En ese sentido, se respaldó la elección de las advertencias publicitarias a través del sistema octogonal sobre otras propuestas, por considerar que son la forma más sencilla de brindar información a los eventuales consumidores respecto al alto contenido de nutrientes críticos (azúcar, sodio y grasas saturadas), así como advertir sobre la presencia de grasas trans en alimentos procesados y bebidas no alcohólicas.

Como agenda pendiente y reto para el Estado peruano está el incidir en la mejora de los patrones de conducta alimentaria. Los malos hábitos alimenticios se generan por desconocimiento del contenido nutricional de los alimentos naturales o mínimamente procesados, por los escasos recursos económicos con los que cuenta un amplio sector de la población, o por diversos motivos que llevan a optar por la ingesta de alimentos procesados y ultraprocesados, así como a reemplazar la alimentación saludable por comida rápida.

La reducción del consumo de este tipo de alimentos y/o productos resulta esencial, puesto que incide directamente en la salud de las personas. Sobre el particular, el Ministerio de Salud ha buscado promover prácticas de nutrición saludable en los últimos años, esfuerzos que aún resultan insuficientes porque requieren de una intervención desde diversos enfoques, como una educación nutricional desde temprana edad, el reconocimiento de prácticas culturales saludables y adaptar las propuestas alimenticias a la producción local.

3.2. SERVICIOS BÁSICOS Y VIDA EN CONDICIONES DIGNAS

Una de las principales dificultades para que las personas en situación de pobreza cuenten con un nivel de vida adecuado es la carencia de servicios públicos básicos, como agua potable, saneamiento, electrificación, telecomunicaciones y transporte público. Precisamente, la relevancia de estos servicios radica en que son condición indispensable para el desarrollo humano en la sociedad actual y permiten garantizar una vida en condiciones dignas.

De este modo, su garantía está estrechamente vinculada con la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁷⁸ y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁷⁹, en referencia a que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia y a una mejora continua de las condiciones de existencia.

Precisamente, la creciente importancia de estos servicios para la calidad de vida ha conducido a que, de forma progresiva, se les reconozca en nuestro país la condición de derechos fundamentales. Este reconocimiento viene siendo desarrollado principalmente a través de la jurisprudencia. En 2008, el Tribunal Constitucional reconoció al agua potable como derecho fundamental no enumerado⁸⁰ y, recién en 2017, el Congreso aprobó una reforma constitucional que incluyó este derecho expresamente en la Constitución (artículo 7-A)⁸¹.

No solo el agua potable ha alcanzado este reconocimiento jurisprudencial como derecho fundamental. Recientemente, el Tribunal Constitucional ha manifestado que “el acceso al

78 El artículo 25° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”.

79 El artículo 11° del PIDESC reconoce “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.

80 SSTC N° 6534-2006-PA/TC y SSTC N° 6546-2006-PA/TC.

81 Ley N° 30588, Ley de reforma constitucional que reconoce el derecho de acceso al agua como derecho constitucional.

agua potable no es la única necesidad básica que tenemos las personas, ni es el único servicio público que pueda ser tratado como un derecho no enumerado (y, eventualmente, también positivizado)”⁸².

Como se observa, las necesidades básicas van evolucionando a la par de los cambios sociales y económicos. Siendo así, entre otros servicios, hoy en día resulta indispensable garantizar el acceso al servicio de internet para asegurar condiciones de vida dignas para todas las personas:

La vida en el mundo moderno requiere de ciertos derechos sociales mínimos en materia de servicios públicos, sin los cuales las personas no pueden tener una vida digna, ejercitar sus demás derechos, ni desarrollarse en sociedad. Entre ellos se puede incluir el acceso a agua potable y desagüe, a energía eléctrica y a internet, los cuales comparten una naturaleza prestacional y, por ello, un deber del Estado y la comunidad⁸³.

El reconocimiento de estos servicios como derechos fundamentales no es meramente declarativo, sino que conlleva obligaciones concretas para el Estado. De este modo, se impone la exigencia de asegurar el acceso de todas las personas a ellos, especialmente de quienes se encuentran en situación pobreza:

Le corresponde al Estado garantizar un acceso mínimo a los servicios de agua, energía eléctrica e internet, a todas las personas, particularmente a los más necesitados y a aquellos que viven en situación de extrema pobreza⁸⁴.

Precisamente, en el artículo 58° de la Constitución se establece que, en el marco de una economía social de mercado, el Estado actúa principalmente en el área de los servicios públicos, garantizando a los usuarios su acceso y prestación efectiva, continua, suficiente, de calidad y sin discriminación. Sin embargo, pese a las políticas y programas estatales orientados a reducir las brechas de desigualdad e incrementar el acceso de la población a los servicios básicos, todavía persiste dicha disparidad. De acuerdo al más reciente informe del INEI⁸⁵, en 2021 el 24,2% de los hogares pobres no contaba con agua para consumo humano proveniente de red pública dentro de sus viviendas. Este problema solo se presenta en el 15,2% de los hogares no pobres, lo que representa una diferencia de 9 puntos porcentuales.

Además, la mitad de los hogares pobres no tiene acceso a red pública de desagüe dentro de su vivienda (50,1%), mientras que esta carencia solo afecta aproximadamente a 1 de cada 4 hogares no pobres (28,5%).

Incluso en el servicio de energía eléctrica, que presenta una mayor cobertura en general en el territorio nacional, se identifica esta desigualdad: 91,2% en los hogares pobres y 96,7% en los hogares no pobres. Esta precaria situación obliga al 4,0% de los hogares en condición de pobreza a que en pleno siglo XXI tengan que usar velas para alumbrarse, situación sumamente preocupante, pues negar a las personas el acceso a los servicios básicos también impacta en el goce de otros derechos fundamentales.

En particular, a la Defensoría del Pueblo le genera preocupación el acceso y la calidad de los servicios de agua potable de las personas en situación de pobreza, por su estrecha vinculación con el derecho a la salud; y de internet, que durante la pandemia ha sido determinante para

82 STC N° 02151-2018-PA/TC, f. j. 4

83 Ídem.

84 Ibidem, f. j. 5.

85 INEI. “Informe Técnico: Evolución de la pobreza monetaria 2010-2021”.

asegurar que las personas puedan ejercer su derecho a la educación, a la salud, a la información, al trabajo, entre otros.

3.2.1. Agua potable

La importancia del acceso al agua potable para el adecuado desarrollo del ser humano ha sido reconocida por nuestro Tribunal Constitucional: *“el agua potable constituye un elemento indispensable para la vida y para la salud de la persona, por lo que su provisión constituye una condición mínima de su existencia”*⁸⁶. Seguidamente, el TC ahonda en las razones por las cuales resulta indispensable asegurar que toda persona tenga acceso al agua potable y por qué su ausencia atenta contra la exigencia de garantizar una vida en condiciones dignas:

*La ausencia o la imposibilidad de acceso a este elemento tiene consecuencias en la vida de la persona incompatibles con el valor supremo de la persona. Constituye elemento vital de ingestión, de preparación de alimentos, de aseo. Sin estas actividades, no puede considerarse que se tenga un mínimo de condiciones adecuadas al estatus valioso de la persona*⁸⁷.

El Consejo de Derechos Humanos de la ONU también ha resaltado que el derecho de acceso al agua potable y a los servicios de saneamiento es *“un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos”*⁸⁸, que *“deriva del derecho a un nivel de vida adecuado y está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, así como al derecho a la vida y la dignidad humana”*⁸⁹.

Agua potable: un derecho fundamental

A partir de la relevancia de este bien para el ser humano, se reconoce el derecho fundamental al agua potable. Se trata, a criterio del Tribunal Constitucional⁹⁰, de un derecho de naturaleza positiva o prestacional, cuya concretización correspondería promover fundamentalmente al Estado. Además, resalta su estrecha vinculación con el aseguramiento de otros derechos fundamentales, como la vida, la salud y a un ambiente sano:

*Su condición de recurso natural esencial lo convierte en un elemento básico para el mantenimiento y desarrollo no solo de la existencia y la calidad de vida del ser humano, sino de otros derechos tan elementales como la salud, el trabajo y el medio ambiente, resultando prácticamente imposible imaginar que sin la presencia del líquido elemento el individuo pueda ver satisfechas sus necesidades elementales y aun aquellas otras que, sin serlo, permiten la mejora y aprovechamiento de sus condiciones de existencia*⁹¹.

Este derecho fundamental impone al Estado la obligación de garantizar cuando menos tres aspectos esenciales: el acceso, la calidad y la suficiencia de agua potable. Como señala el Tribunal Constitucional, *“sin la presencia de estos tres requisitos, dicho atributo se vería desnaturalizado notoriamente al margen de la existencia misma del recurso [agua]”*⁹².

En esa línea, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para permitir en forma progresiva que las personas accedan y gocen del servicio de agua potable (accesibilidad

86 STC N° 06534-2006-PA/TC, f. j. 9.

87 Ibidem, f. j. 11.

88 Resolución A/HRC/RES/15/9 “Los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento”, del 6 de octubre de 2010, considerando 2.

89 Ibidem, considerando 3.

90 STC N° 06534-2006-PA/TC, f. j. 18.

91 Ídem.

92 Ibidem, f. j. 21.

física), así como la de asegurar su prestación efectiva, continua, suficiente, de calidad y sin discriminación.

En consecuencia, como sostiene el Tribunal Constitucional, es obligación del Estado garantizar el acceso al agua potable en condiciones de igualdad:

No debe permitirse ningún tipo de discriminación o distinción cuando se trata de condiciones iguales en el suministro del líquido elemento. Desde el Estado debe tutelarse preferentemente a los sectores más vulnerables de la población⁹³.

Adicionalmente, como ha señalado la Defensoría del Pueblo⁹⁴, debe considerarse que la calidad sanitaria del agua para consumo humano es parte del contenido del derecho fundamental de acceso al agua potable. No obstante, el cumplimiento de los parámetros de calidad del agua se hace más complicado cuando el país tiene una grave problemática de contaminación de sus fuentes hídricas, pues esto encarece los costos de tratamiento del agua, que tendrán que ser asumidos por los prestadores de dicho servicio.

Desafíos en el acceso al agua potable

El abastecimiento del agua para consumo humano puede realizarse mediante diversos medios, siendo la red pública el más confiable, ya que supone la provisión del recurso en condiciones salubres⁹⁵.

Ahora bien, a partir de las supervisiones de la Defensoría del Pueblo se ha verificado que todavía existen grandes brechas en nuestro país en el acceso al agua potable a través de red pública, siendo Loreto la región con mayor déficit, pues casi la mitad de su población no está conectada a la red pública y se ve forzada a acceder al agua por otros medios.

De acuerdo con los últimos datos recabados por el INEI⁹⁶, del total de 53 distritos de la región Loreto, únicamente Iquitos supera el 75% de viviendas conectadas a la red pública de agua potable, mientras que la mayor parte de distritos (36) tienen menos del 25% de viviendas conectadas, tres de los cuales (que suman casi 7 mil habitantes) carecen por completo de conexiones.

Sumado a ello, la problemática del acceso al agua potable en Loreto se agudiza por los efectos contaminantes de la actividad petrolera en las fuentes de agua. Esta situación viene siendo atendida por el Estado, a través de la creación de comisiones multisectoriales (encargadas de proponer medidas para enfrentar y atender las diversas necesidades de las poblaciones afectadas) y declaratorias de regímenes de excepción (estados de emergencia, de emergencia sanitaria o de emergencia ambiental).

Los proyectos de inversión en agua y alcantarillado son elementales para generar la infraestructura necesaria para el tratamiento de las aguas residuales. No obstante, muchos proyectos de inversión en agua y saneamiento, previstos a corto, mediano y largo plazo, presentan diverso tipo de retrasos. Por ello, es indispensable un mayor monitoreo a la ejecución de estas obras.

Frente a esta problemática, la Superintendencia Nacional de los Servicios de Saneamiento (Sunass) debe intensificar sus acciones para asegurar que los servicios de agua potable, alcantarillado y

93 Ibidem, f. j. 22.

94 Informe de Adjuntía N° 006-2021-DP/AMASPP: "Boletín sobre la cobertura de agua potable. Región Lambayeque", p. 5.

95 Informe de Adjuntía N° 002-2021-DP/AMASPP: "Boletín sobre la cobertura de agua potable. Región Loreto", p. 24.

96 Informe Técnico "Perú: Formas de acceso al agua y saneamiento básico", junio de 2020.

tratamiento de aguas servidas sean brindados en condiciones de calidad, preservando las fuentes del recurso y promoviendo su uso más racional para darle sostenibilidad.

Las intervenciones estatales en materia de agua y saneamiento no se condicen con la baja cobertura de la población a sistemas de abastecimiento seguros, como se evidencia en la región Loreto. Esta realidad exige que el Estado reformule sus estrategias, para garantizar mejores resultados en favor de los derechos de la población.

3.2.2. Internet

El internet tradicionalmente ha sido empleado como un medio para que las personas expresen sus opiniones, a la vez que incrementen significativamente su capacidad de acceder a información y fomentar la divulgación de contenidos. Sin perjuicio de ello, en años recientes, con mayor énfasis en la pandemia, se evidenció el potencial del servicio de internet como medio para promover la realización de otros derechos fundamentales, así como para facilitar el acceso a bienes y servicios.

Internet: un derecho social

En ese sentido, la Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet de la ONU, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), señala que:

Los Estados tienen la obligación de promover el acceso universal a internet para garantizar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de expresión. El acceso a internet también es necesario para asegurar el respeto de otros derechos, como el derecho a la educación, la atención de la salud y el trabajo, el derecho de reunión y asociación, y el derecho a elecciones libres (...). La interrupción del acceso a internet, o a parte de este, aplicada a poblaciones enteras o a determinados segmentos del público (cancelación de internet) no puede estar justificada en ningún caso, ni siquiera por razones de orden público o seguridad nacional. Lo mismo se aplica a las medidas de reducción de la velocidad de navegación de internet o de partes de este.

La universalización del acceso a internet requiere el compromiso de los actores políticos y gubernamentales, a través de políticas públicas e inversiones en infraestructura.

En efecto, el internet solo puede responder a su finalidad si los Estados asumen la voluntad de elaborar políticas eficaces para garantizar su acceso universal. A falta de políticas y planes de acción concretos, internet pasará a ser un instrumento tecnológico al que solo podrá acceder una porción de la población, con lo cual se perpetuará la “brecha digital”.

Por ello, el derecho de acceso a internet se enfoca como un derecho social, puesto que permite a los ciudadanos interactuar con sus pares, pero también facilita acceder a servicios, información, educación, trabajo y prestaciones de los poderes públicos, entre otros, convirtiéndose en una herramienta imprescindible para el ejercicio de derechos, tales como la libertad de opinión, la libertad de expresión y el derecho al acceso a la información, garantizados por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La brecha digital

La brecha digital se comprende como la desigualdad entre individuos, hogares, negocios y áreas geográficas que tienen acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y quienes carecen de dicho acceso. La gobernanza electrónica podría ser una herramienta poderosa para reducir la brecha, por ejemplo, asegurando el acceso a la banda ancha. En América Latina, la creciente demanda del uso del internet como consecuencia de las cuarentenas para enfrentar la pandemia, ha evidenciado la necesidad de cerrar la brecha digital, para garantizar la prestación de servicios esenciales de manera remota (salud, educación, trabajo, etc.).

De acuerdo a la Enaho, en el primer trimestre de 2022, el 72.5% de la población del país de 6 y más años de edad accede a internet. Sin embargo, se advierte una clara distinción. En Lima Metropolitana, el 85.8% de la población es usuaria de internet, mientras que en las áreas rurales de nuestro país solo el 40.9% accede a este servicio.

Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo ha identificado severas deficiencias en la cobertura del servicio de internet⁹⁷. Ninguna región, excepto el Callao, cuenta con cobertura en la totalidad de su territorio, sea internet fijo o móvil. Más aún, se identificó que el 51% de los centros poblados del país carecen de cualquier tipo de servicio de internet. Son especialmente graves los casos de Huánuco y Amazonas, que solo cuentan con internet fijo en el 0.28% y 0.37% de sus centros poblados, respectivamente.

Como se aprecia, existe una necesidad urgente de incrementar la instalación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio de internet y ampliar su cobertura, con el objetivo de que más personas, especialmente quienes se encuentran en zonas rurales, puedan utilizar esta herramienta de conexión al conocimiento y al mundo, pues en contextos como el de una pandemia, las personas requieren del internet para poder acceder al servicio educativo (básico y superior), mediante la interacción en tiempo real con sus educadores.

El acceso a internet también es muy importante para el desarrollo del trabajo remoto y teletrabajo, que contribuyen al crecimiento de la economía nacional. Adicionalmente, se erige como una alternativa para el acceso a los servicios de telesalud. Finalmente, es una puerta para el desarrollo de actividades recreativas y de conexión con los seres queridos, que contribuyen al bienestar general de las personas. Para ello, es necesario utilizar la red dorsal nacional de fibra óptica actualmente existente en el país y ejecutar los proyectos regionales de banda ancha.

En el informe de la Defensoría del Pueblo se recomendó al Ministerio de Transportes y Comunicaciones:

- Impulsar la aprobación de la Política Nacional de Banda Ancha y Tecnologías de la Información y la Comunicación.
- Fortalecer las acciones de supervisión y ejecutar las acciones legales que correspondan en los casos de proyectos regionales de banda ancha que se encuentran paralizados o en proceso de ejecución, así como para el mejor aprovechamiento de la red dorsal nacional de fibra óptica.
- Realizar las acciones necesarias para la creación de un observatorio o repositorio que permita consolidar información sobre cobertura del servicio de internet.

97 Informe de Adjuntía N° 005-2021-DP/AMASPP: "Acceso sostenible al internet y a las tecnologías: Experiencia y tareas pendientes en el sector Educación en el estado de emergencia nacional", p. 11.

El acceso universal a internet se constituye hoy como un recurso esencial para asegurar el ejercicio de otros derechos, como a la salud, el trabajo o la educación, los mismos que se materializan en el acceso a servicios básicos y una vida en condiciones de dignidad. Desde instrumentos internacionales, el acceso a internet no solo ha sido reconocido como un derecho que garantiza la libertad de opinión y de expresión, sino otros más, lo que promueve el progreso de la sociedad en su conjunto⁹⁸. La situación de pobreza de las personas no puede atenderse ni superarse si no se prioriza antes el cierre de brechas digitales que les impide asegurar el goce efectivo de otros derechos fundamentales y servicios básicos.

3.3. Educación

La educación es un medio fundamental para que las personas desarrollen plenamente su personalidad, talentos y capacidades, y aumenten así sus probabilidades de encontrar empleo, de participar más eficazmente en la sociedad y de salir de la pobreza⁹⁹. De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), la tasa de pobreza se reduciría a la mitad si todos los adultos terminaran sus estudios secundarios.

Niños y adolescentes se ven excluidos de la educación por muchos motivos y, dentro de ellos, la pobreza sigue siendo una de las principales barreras. Así, en nuestro país encontramos diferencias entre el acceso a la educación en todos sus niveles, y también entre la población pobre y no pobre. De acuerdo a un informe reciente del INEI¹⁰⁰, en el año 2021, el 37.6% de los pobres de 15 y más años de edad lograron estudiar a lo más algún año de educación primaria o no tenían nivel alguno de educación; en cambio, en la población no pobre, este porcentaje es de 24.6%.

En la educación secundaria también se presenta una diferencia entre los pobres (43.1%) y los no pobres (50.2%) que alcanzaron este nivel. Asimismo, se presentan diferencias en la educación, donde casi un tercio de los no pobres ha alcanzado este nivel (32.4%), mientras que en los que viven en condición de pobreza el porcentaje se reduce (12.2%).

También se evidencian diferencias en la tasa de asistencia escolar, especialmente en la educación secundaria¹⁰¹. En 2021, la tasa de asistencia en secundaria de la población pobre de 12 a 16 años de edad fue de 78.2%, mientras que en los adolescentes no pobres fue de 85.3%, lo que representa una diferencia de 7.1 puntos porcentuales.

Frente a esta situación, corresponde al Estado adoptar medidas para disminuir estas diferencias en el efectivo goce del derecho a la educación entre la población en situación de pobreza y quienes no se encuentran en dicha condición.

Educación: un derecho fundamental

El artículo 13° de la Constitución Política reconoce a la educación como un derecho fundamental y establece que su finalidad es el desarrollo integral de la persona humana, noción que es un reflejo de su desarrollo y conceptualización en el derecho internacional.

98 Reporte del Relator Especial para la promoción y protección del derecho a la opinión y expresión, Frank Le Rue. Mayo, 2011. https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf

99 ONU. "Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos", párr. 87. Aprobado mediante Resolución 21/11 del Consejo de Derechos Humanos en setiembre de 2012.

100 INEI. Informe Técnico "Evolución de la pobreza monetaria 2010-2021", p. 94. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/pobreza2021/Pobreza2021.pdf

101 Ibídem, p. 99.

Por su parte, la educación es un derecho humano reconocido en diversos tratados internacionales, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 13º) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 13º).

El contenido del derecho a la educación ha sido desarrollado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, en su Observación General N° 13. En relación con el derecho a la educación, señala que se trata “*del principal medio para realizar otros derechos humanos*”.

La educación permite a todas las personas salir de la pobreza y brinda la potencialidad de desarrollar su proyecto de vida en libertad y con autonomía, otorgando a las personas en condición de vulnerabilidad mayores oportunidades para salir de dicha situación. Como correlato de ello, la educación también es el medio para el desarrollo de las sociedades.

Sumado a lo señalado, conforme a la Observación General N° 13, la educación, en todas sus formas y niveles, debe contener los siguientes componentes interrelacionados:

- a) **Disponibilidad:** es indispensable que existan instituciones y programas educativos en cantidad suficiente para brindar atención a las personas; además, este componente también comprende las condiciones necesarias para que dichas instituciones y programas funcionen, tales como la infraestructura y mobiliario escolar, los servicios públicos, el personal docente, los materiales y recursos educativos, entre otros factores.
- b) **Accesibilidad:** las instituciones y programas educativos deben ser accesibles para todas las personas. Este componente comprende, a su vez, tres dimensiones:
 - *No discriminación:* la educación debe ser accesible a todos, especialmente a las poblaciones vulnerables, sin discriminación por ningún motivo.
 - *Accesibilidad material:* la educación debe ser accesible materialmente, ya sea por su ubicación geográfica o por medio de la tecnología.
 - *Accesibilidad económica:* la educación debe estar al alcance de todos, motivo por el cual la instrucción pública debe ser gratuita en la educación básica.
- c) **Aceptabilidad:** está referida a la forma y al fondo de la educación, que comprende los programas de enseñanza y los métodos pedagógicos, lo que conlleva que lo que se enseña y cómo se enseña sean de calidad.
- d) **Adaptabilidad:** significa que la educación debe tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de las sociedades y comunidades en transformación, así como responder a los requerimientos especiales de las y los estudiantes.

En atención a lo expuesto, el Estado debe garantizar a todas las personas el acceso a una educación de calidad, promoviendo con ello que todas puedan superar dichas situaciones adversas que impiden su desarrollo, como la pobreza, exclusión y desigualdad.

Sin educación no se puede lograr el desarrollo y progreso de las personas en sociedad. Si bien existen problemas vinculados a la prestación de los servicios educativos, en el contexto de la pandemia se ha vivido un incremento en las desigualdades sociales, debiendo ahora no solo atacar los problemas estructurales de nuestro sistema educativo, sino aquellos que han surgido o se acrecentaron a partir del inicio de la pandemia.

La infancia y adolescencia son etapas del ciclo de vida fundamentales para el desarrollo del proyecto de vida de cada persona. Durante estas etapas, los niños, niñas y adolescentes se preparan para el futuro, y adquieren, a través de la educación, las herramientas necesarias para desenvolverse con éxito en sus vidas. Visto así, una condición como la pobreza puede convertirse en un agente que determine el rumbo de sus vidas y, en caso no tengan acceso a una educación de calidad, perpetúa el círculo de pobreza intergeneracional.

De acuerdo a datos del último informe de pobreza monetaria publicado por el INEI, en comparación con el periodo prepandemia, en nuestro país la incidencia de la pobreza creció de manera significativa en la población infantil y adolescente: 9.3% en el grupo de 5 a 9 años de edad¹⁰². Esto evidencia el riesgo al que se encuentran expuestos estos grupos poblacionales, lo que obliga al Estado a asumir un rol más proactivo en la tutela del derecho a la educación.

Desde la Defensoría del Pueblo hemos identificado dos problemáticas específicas que presentan una vinculación entre pobreza y educación. Por un lado, las brechas existentes en la educación, principalmente, en la rural, las cuales perjudican a un amplio sector de la población en situación de pobreza. Por el otro, la deserción escolar de un importante número de niñas, niños y adolescentes en situación de pobreza que se ven obligados a trabajar para generar ingresos económicos en el hogar.

La calidad de la educación en el Perú

Ir a la escuela no es necesariamente sinónimo de aprendizaje. No basta que los niños, niñas y adolescentes se encuentren matriculados en la educación preescolar, primaria o secundaria para asegurarlo. Por ello, el Estado debe garantizar que el servicio educativo que se brinde a las y los estudiantes sea de calidad, de modo que les permita alcanzar los logros de aprendizaje.

En línea con ello, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas recogen como meta del ODS N° 4 *“asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad, y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos”*¹⁰³. Este compromiso, asumido por el Estado peruano, apunta a garantizar que la educación que se brinde en nuestro país sea gratuita, equitativa y de calidad, de forma tal que todos los niños, niñas y adolescentes se preparen para enfrentar los retos futuros.

A nivel nacional, el artículo 13° de la Ley General de Educación también consagra la calidad educativa, definiéndola como *“el nivel óptimo de formación que deben alcanzar las personas para enfrentar los retos del desarrollo humano, ejercer su ciudadanía y continuar aprendiendo durante toda la vida”*¹⁰⁴. Este concepto responde a los diversos elementos que tienen la capacidad de influir en que un/a estudiante logre los aprendizajes de calidad para el desarrollo de su vida.

Sobre este punto, el Tribunal Constitucional ha expresado que la educación de calidad está referida, por un lado, al desarrollo cognitivo del educando/a, un aspecto constituido por los aprendizajes que el estudiante alcanza en el proceso de enseñanza y que se mide en las evaluaciones pedagógicas; y por el otro, está referido a la formación en actitudes, valores, principios y aspectos como la democracia, derechos humanos y ciudadanía¹⁰⁵.

102 INEI. Informe Técnico “Evolución de la pobreza monetaria 2010-2021”, pág. 85. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/pobreza2021/Pobreza2021.pdf

103 Para más información ver: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>

104 Ver la Ley General de Educación, artículo 13°.

105 Ver la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 4646-2007-PA/TC, fundamento número 21.

Lo cierto es que las mediciones realizadas sobre el nivel de la educación en la población infantil y adolescente en nuestro país no son recientes y, a la fecha, no contamos con información oficial actualizada del INEI sobre esta materia. En ese contexto, conviene desarrollar cuáles son los factores que, a lo largo de los años, han influido en mantener y acrecentar las brechas del servicio educativo en el Perú.

Antes de la pandemia, el mundo ya experimentaba una crisis de aprendizajes¹⁰⁶. En 2018, el Estado peruano participó en el Programa Internacional para la Evaluación de Alumnos (PISA) que organiza la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La prueba PISA da cuenta del desempeño de los estudiantes de 15 años, pertenecientes al nivel de educación secundaria, a partir de una muestra de 6086 estudiantes pertenecientes a 342 instituciones educativas a nivel nacional, quienes fueron evaluados en las competencias de lectura, matemática y ciencia.

En las pruebas pasadas, Perú había demostrado un crecimiento significativo en las 3 competencias evaluadas. Sin embargo, los resultados de la prueba PISA del año 2018 solo mostraron una mejora relevante, en el área de matemática, que corresponde a 13.3 puntos más que la medición de 2015. En síntesis, los resultados PISA evidenciaron que más de la mitad de los estudiantes peruanos no alcanzó el nivel básico de desarrollo de las competencias. En lectura, fue de 54.4%; en matemática, 60,3%; y 54,5% en ciencia.

Este informe visibilizó, una vez más, la inequidad en el acceso a una educación de calidad para los y las estudiantes en nuestro país. El Ministerio de Educación (Minedu) sostiene, a partir de un análisis de los resultados históricos, que los estudiantes de instituciones educativas estatales, las cuales a menudo agrupan a estudiantes de menores condiciones socioeconómicas, resultan tener menos opciones de ser impulsados hacia un mejor resultado en materia de aprendizaje, en conformidad con los estándares PISA establecidos¹⁰⁷. A criterio del Programa Internacional, estos resultados reflejan que la mayoría de estudiantes egresan de la educación básica sin contar con los conocimientos o capacidades esenciales para su adecuado desenvolvimiento, ni para su desarrollo individual o en sociedad.

La educación durante la pandemia

Desde el inicio de la pandemia, la crisis educativa descrita se tornó aún más negativa. En 2020, el Banco Mundial señaló que el cierre de escuelas a nivel mundial, durante los primeros cinco meses de propagación del Covid-19, habría generado pérdidas de aprendizaje por un valor de 10 mil millones de dólares. Según esta organización, los gobiernos perderían hasta el 16% de las inversiones realizadas en la educación básica de los y las estudiantes¹⁰⁸.

El Banco Mundial, advirtió, a su vez, que el efecto de la pandemia en la educación, es decir, la combinación del cierre de escuelas y la recesión económica mundial, ha originado que los gobiernos adopten medidas en el ámbito educativo que acarrearán potenciales costos a largo plazo para la educación y el desarrollo de los y las estudiantes. Como consecuencia de estas decisiones, la disminución de los aprendizajes podría significar, en promedio, una reducción de 872 dólares en ganancias anuales para los estudiantes que hoy en día se encuentran en primaria y secundaria. Esto equivale, aproximadamente, a 16,000 dólares (al valor presente) en el transcurso de la vida laboral de un estudiante¹⁰⁹.

106 Para más información ver: <http://pubdocs.worldbank.org/en/143771590756983343/Covid-19-Education-Summary-esp.pdf>

107 Minedu. "El Perú en PISA 2018". Informe nacional de resultados p. 129. Disponible en: <http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2022/02/PISA-2018-4feb.pdf>

108 Ver: "Simulating the potential impacts of Covid-19 school closures on schooling and learning outcomes: A set of global estimates" (2020) pág.3. En: <http://pubdocs.worldbank.org/en/798061592482682799/covid-and-education-June17-r6.pdf>

109 Ver: "Simulating the potential impacts of Covid-19 school closures on schooling and learning outcomes: A set of global estimates"

Actualmente se cuenta con un conjunto de normas que trazan las principales líneas de acción en materia educativa: la Ley General de Educación (LGE), el Reglamento de la LGE y el Proyecto Educativo Nacional (PEN 2036)¹¹⁰. Estos instrumentos marcan las directrices y proponen orientaciones estratégicas de mediano y largo plazo para alcanzar los objetivos de la educación. En específico, el PEN 2036 muestra una visión para los próximos 15 años de la educación en el Perú, centrandose su atención en las personas y sus necesidades educativas, partiendo del concepto de aprendizaje a lo largo de la vida e incluyendo a las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Según cifras del Minedu, al 2019 en el Perú existen 107,142 instituciones educativas de Educación Básica Regular, de las cuales 82,130 son públicas, y brindan el servicio educativo a 5'975,506 estudiantes en zonas urbanas y rurales¹¹¹.

No obstante, la rápida expansión de la pandemia originó que el gobierno dictara una serie de medidas de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas a fin de garantizar el derecho a la educación y la prestación del servicio de enseñanza básica durante la emergencia sanitaria nacional ocasionada por el Covid-19.

Debido a que coincidió con el inicio del nuevo año escolar, el Minedu pospuso el inicio del año escolar para el día 6 de abril, en modalidad remota¹¹². Seguidamente, la agudización de la crisis sanitaria propició que el Ministerio opte por declarar la suspensión de la modalidad presencial educativa por cuanto dure el estado de emergencia sanitaria¹¹³.

En ese sentido, para garantizar la continuidad del servicio educativo, se elaboró la estrategia "Aprendo en casa"¹¹⁴, cuya finalidad es asegurar la continuidad curricular de la prestación educativa y que, a la actualidad, es complementaria al servicio de educación presencial, tras la reanudación de este último.

Más adelante, el gobierno aprobó instrumentos a través de los cuales el Ministerio de Educación brindó orientaciones para la prestación del servicio educativo durante el año 2021 y el primer semestre del 2022 en el marco de la emergencia sanitaria:

- Orientaciones para el desarrollo del año escolar 2021 en instituciones educativas y programas educativos de la educación básica¹¹⁵.
- Disposiciones para la prestación del servicio en las instituciones y programas educativos públicos y privados de la Educación Básica de los ámbitos urbanos y rurales, en el marco de la emergencia sanitaria del Covid-19¹¹⁶.
- Plan Nacional de Emergencia del Sistema Educativo Peruano¹¹⁷.

Tomando en cuenta los componentes del derecho fundamental a la educación, así como los desafíos que se presentan a la actualidad para garantizar el acceso y aceptabilidad de los servicios educativos en el Perú, panorama agravado durante la pandemia, desde la Defensoría del Pueblo hemos identificado dos problemáticas específicas que vinculan a la educación con la pobreza, las que serán desarrolladas en adelante. Por un lado, las brechas existentes en la educación, principalmente, en la rural, las cuales perjudican a un amplio sector de la población

(2020) pág.4. En: <http://pubdocs.worldbank.org/en/798061592482682799/covid-and-education-June17-r6.pdf>

110 I Proyecto Educativo Nacional-PEN 2036. Disponible en: <https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/6910>

111 En: <http://escale.minedu.gob.pe/magnitudes>

112 Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 160-2020-MINEDU del 1 de abril de 2020.

113 Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 00184-2020-MINEDU.

114 Resolución Viceministerial N° 93-2020-MINEDU del 25 de abril.

115 Aprobado mediante Resolución Viceministerial N° 273-2020-MINEDU.

116 Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 121-2021-MINEDU.

117 Aprobado mediante Decreto Supremo N° 14-2021-MINEDU.

en situación de pobreza. Por el otro, la deserción escolar de un importante número de niñas, niños y adolescentes en situación de pobreza que se ven obligados a trabajar para generar ingresos económicos en el hogar.

3.3.1. Brechas del servicio educativo en el ámbito urbano y rural

Para comprender mejor las brechas en el servicio educativo del ámbito rural, es fundamental tener presente cuántas personas componen la población rural en nuestro país. De acuerdo al INEI, alrededor del 20.7% forma parte de la población rural, lo que equivale a aproximadamente 6.7 millones de personas¹¹⁸. En su más reciente publicación asociada a pobreza, la entidad detectó que, para el año 2021, la pobreza monetaria afectó al 39.7% de la población del área rural, mientras que, en el caso de la población del área urbana, incidió en el 22.3%¹¹⁹.

Los datos estadísticos obtenidos demuestran que existe una fuerte vinculación entre la incidencia de la pobreza y el área de residencia de la población, demostrándose que en el área rural el porcentaje de personas en condición de pobreza es casi el doble que en el área urbana.

En lo relacionado a la provisión de un servicio educativo de calidad en la zona rural, en un país diverso como el Perú conviene considerar que aquello que es calificado como rural en la sierra, puede ser distinto para la costa o la selva. Por ello, es valioso recoger el concepto de ruralidad heterogénea aplicable a nuestro país, puesto que *“lo homogéneo no funciona en un país como el nuestro, con realidades sociales, culturales y geográficas tan diversas (...). Es preciso que las propuestas educativas estén sólidamente afincadas en los respectivos contextos y realidades locales”*¹²⁰.

Por consiguiente, se debe abordar la ruralidad a partir de una concepción amplia, muchas veces vinculada a un factor como la pobreza, la cual condiciona la calidad del servicio educativo que reciben los y las estudiantes en nuestro territorio. Así lo ha entendido el Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica (Ipeba) cuando afirma: *“Los más pobres y los extremadamente pobres suelen habitar en áreas rurales y tienden a ser excluidos de la educación. Exclusión no solo significa que no puedan acceder a la escuela, significa además que cuando ingresan a ella no aprenden –así lo evidencian las evaluaciones nacionales e internacionales– o lo que aprenden no responde a sus necesidades, lo que en la práctica viene a producir la exclusión de la educación de grandes sectores sociales precisamente por su inclusión en una escuela con estas características”*¹²¹.

Resultados del aprendizaje en el ámbito rural

En los últimos años, nuestro ordenamiento jurídico ha procurado aprobar normas y disposiciones infrallegales con el propósito de salvaguardar el derecho a la educación de calidad de los y las estudiantes de la zona rural del país. Así, se cuenta con la Ley N° 27758, Ley de fomento de la educación de las niñas, niños y adolescentes rurales; la Ley N° 27818, Ley para la Educación Bilingüe Intercultural; el Decreto Supremo que aprueba la Política de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales;¹²² y el documento normativo que aprueba las “Disposiciones para

118 Datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú. (2018a). Resultados definitivos de los Censos Nacionales 2017. Lima: INEI. Disponible en: <https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/6910>

119 INEI. Evolución de la pobreza monetaria 2010-2021. En: <https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-no-072-2022-inei.pdf>

120 Defensoría del Pueblo. Informe “Una mirada a la escuela rural. Supervisión a Instituciones Educativas Públicas de Nivel Primaria”. (2013). Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-017-2013-DP-AAE.pdf>

121 Ipeba. “Ruralidad y escuela. Apuntes para la acreditación de instituciones educativas en áreas rurales”. Disponible en: <https://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/889/518.%20Ruralidad%20y%20escuela.%20Apuntes%20para%20la%20acreditaci%C3%B3n%20de%20instituciones%20educativas%20en%20%C3%A1reas%20rurales.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

122 Aprobado mediante Decreto Supremo N° 13-2018-MINEDU.

la prestación del servicio educativo durante el año escolar 2022 en instituciones y programas educativos de la Educación Básica, ubicados en los ámbitos urbano y rural¹²³”.

Sin embargo, los datos censales registrados a nivel nacional revelan una realidad aún apabullante en materia educativa vinculada a los logros de los aprendizajes de los y las estudiantes en la zona rural. Según los resultados de la última Evaluación Censal de Estudiantes realizada por el Minedu, para el año 2019, el porcentaje de alumnos que lograron los aprendizajes para la competencia de comprensión de textos, matemática y ciencias y tecnología del segundo grado de secundaria, fue de 2.4%, 4.8% y 3%, respectivamente¹²⁴. Como se aprecia en el Cuadro N° 5, si se compara esas cifras con los logros obtenidos por los estudiantes de segundo de secundaria de zonas urbanas, los porcentajes fueron significativamente superiores en este último: 16.0%, 19.3% y 10.5%, respectivamente para cada competencia previamente señalada.

Cuadro 5

% de alumnos que logran aprendizajes del grado (2° grado de secundaria) Año 2019			
	Comprensión de textos	Matemática	Ciencia y tecnología
Zona rural	2.4	4.8	3.0
Zona urbana	16.0	19.3	10.5

Fuente: Escala Minedu. Elaboración propia.

Situación similar ocurre con los alumnos que fueron evaluados para diagnosticar el logro de los aprendizajes del segundo grado de primaria para el mismo periodo. El Minedu identificó que, en las competencias de comprensión de textos y matemática, en la zona rural solo se alcanzó un 2.4% y 4.8%, respectivamente; mientras que en la zona urbana, para comprensión de textos fue de 16%, y para matemática, el 9.3% de los y las estudiantes lograron los aprendizajes¹²⁵.

Cuadro 6

% de alumnos que logran aprendizajes del grado (2° grado de primaria) Año 2019		
	Comprensión de textos	Matemática
Zona rural	2.4	4.8
Zona urbana	16.0	9.3

Fuente: Escala Minedu. Elaboración propia.

123 Resolución Ministerial N° 186-2022-MINEDU.

124 Escala Minedu. Disponible en: http://escale.minedu.gob.pe/ueetendencias2016jsessionid=29f4a1bb002db84d28ac6bfd085a?p_auth=IVKvw7f1&p_p_id=TendenciasActualPortlet2016_WAR_tendencias2016portlet_INSTANCE_t6xG&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=3&_TendenciasActualPortlet2016_WAR_tendencias2016portlet_INSTANCE_t6xG_idCuadro=229

125 Escala Minedu. Disponible en: http://escale.minedu.gob.pe/ueetendencias2016jsessionid=29f4a1bb002db84d28ac6bfd085a?p_auth=IVKvw7f1&p_p_id=TendenciasActualPortlet2016_WAR_tendencias2016portlet_INSTANCE_t6xG&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=3&_TendenciasActualPortlet2016_WAR_tendencias2016portlet_INSTANCE_t6xG_idCuadro=229#247

Asistencia escolar

Otro punto a considerar es la información que nos brinda el INEI con relación a la asistencia escolar en la educación secundaria de adolescentes de 12 a 16 años de edad que residen en las zonas rurales y urbanas del país. Según el cuadro N° 7, la tasa neta de asistencia escolar para este grupo de adolescentes en la zona rural, en el año 2021, se encuentra en 79.6%, en contraste con el porcentaje de asistencia del mismo grupo para la zona urbana, que representa el 84.9%¹²⁶.

Si bien puede parecer un porcentaje alto para la asistencia escolar de los y las adolescentes en el marco de la emergencia sanitaria por el Covid-19, es imprescindible remarcar que el 20.4% de los y las estudiantes del nivel secundario, es decir la quinta parte de los escolares adolescentes, no está asistiendo a una institución educativa. Dicha información resulta aún más preocupante porque no se posee información sobre qué ha ocurrido con dicho grupo.

Cuadro 7

Tasa neta de asistencia escolar a educación secundaria (urbano - rural)			
	Año 2019	Año 2020	Año 2021
Zona rural	79.3	76.9	79.6
Zona urbana	86.7	82.2	84.9

Fuente: INEI. Elaboración propia.

En suma, la data del Minedu y el INEI expone que en el Perú, de forma consistente, se han registrado resultados inferiores para los y las estudiantes de las zonas rurales en comparación con las urbanas.

Estos hallazgos revelan la necesidad de enfocar los esfuerzos con el propósito de replantear el diseño e implementación de las políticas de gobierno, y así mejorar en el rendimiento y la obtención de los logros de aprendizajes, indistintamente de la zona de residencia, con lo que se reduciría la inequidad en la prestación del servicio educativo. El marco normativo vigente coadyuva al logro de este objetivo, por lo que corresponde que, desde el gobierno central, de forma descentralizada y en coordinación con las autoridades competentes, se articulen las acciones necesarias para disminuir la amplia brecha actual.

Desafíos pendientes frente a las brechas urbano-rurales

Desde la Defensoría del Pueblo hemos sido enfáticos en señalar que “el Estado tiene la obligación de garantizar el ejercicio del derecho a una educación integral de calidad para todos y todas”¹²⁷, siendo deber del Estado asegurar un servicio de calidad tanto en instituciones públicas como privadas.

Aún no se han superado las deficiencias y obstáculos que atañen a la prestación del servicio educativo, particularmente al que está dirigido a la zona rural, pues existen diversos factores que exigen un análisis e intervención multisectorial y a distintos niveles para garantizar adecuadamente este derecho.

¹²⁶ Disponible en: <https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/02-informe-tecnico-ninez-y-adolescencia-ene-feb-mar-2022.pdf>

¹²⁷ Ver más en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/12/Reporte-Derecho-a-la-Educaci%C3%B3n-1.pdf>

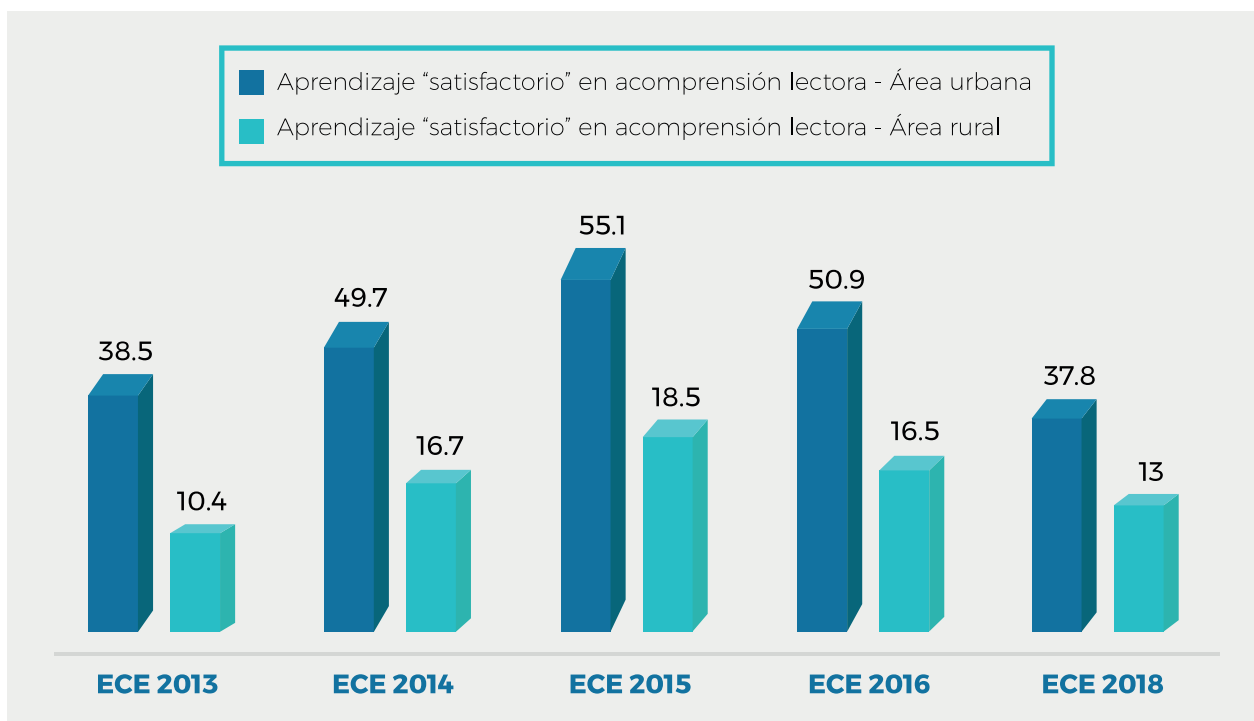
Por ende, los informes y supervisiones que han sido emitidos por nuestra institución en materia educativa han buscado que, tras demostrar las falencias del sistema educativo y tomando en consideración la diversidad del país, se brinde las condiciones a los y las estudiantes para lograr los aprendizajes que el sistema escolar espera y les permita realizar sus planes de vida a futuro¹²⁸.

En consideración a lo expuesto, la brecha de aprendizajes entre la población estudiantil de las zonas urbana y rural es un problema continuo del sistema educativo que a la Defensoría le preocupa sobremanera, porque no solo se trata de una afectación del derecho a la educación, sino porque las consecuencias de no lograr los aprendizajes se arrastran hasta la vida adulta de los y las estudiantes, potencialmente truncando sus aspiraciones y metas de vida.

Los datos tomados de fuentes oficiales del gobierno demuestran la existencia de una grave brecha de aprendizajes entre los estudiantes de las zonas urbana y rural, situación que a criterio de la Defensoría del Pueblo constituye en sí misma una vulneración del derecho a la educación. Esta afectación ha preexistido a la pandemia y los resultados han recrudecido durante el estado de emergencia provocado por el Covid-19.

A partir del estudio de los datos obtenidos en los censos e informes preparados por el INEI y el Minedu a lo largo de los años, se ha identificado que tan solo un grupo reducido de los estudiantes del área rural logran el nivel “satisfactorio” en el logro de aprendizaje y que existe una amplia diferencia con los resultados de los estudiantes del área urbana¹²⁹.

Cuadro 8 RESULTADOS DE LA ECE EN COMPRENSIÓN LECTORA, ESTUDIANTES DE PRIMARIA SEGÚN ÁREA



Fuente: Minedu. Evaluación Censal de Estudiantes 2019
Elaboración: Defensoría del Pueblo (2020)

128 Serie Informes Especiales N° 034-2020-DP: “Retos para mejorar la educación a distancia y cautelar el regreso gradual a las clases presenciales”, p. 10.

129 Serie Informes Especiales N° 027 2020 DP: “La educación frente a la emergencia sanitaria”, p. 18.

Si bien se exhortó, en el contexto de la pandemia, a que el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales asuman una mayor responsabilidad frente a la asistencia escolar y la implementación de medidas que garanticen una educación de calidad para estudiantes de la zona urbana y rural, se deberá velar por la continuidad de la prestación del servicio educativo en condiciones adecuadas por los próximos años, una gestión que requiere de la articulación multisectorial en los diversos niveles de gobierno.

Las estadísticas confirman que la pobreza y el área de residencia están interrelacionadas. En lo que respecta a los servicios educativos, los escolares pobres y extremadamente pobres que habitan en las áreas rurales, se ven frecuentemente excluidos de la educación, lo que se evidencia en los resultados de aprendizaje y la asistencia escolar. Ello consecuentemente trunca sus posibilidades de desarrollo y metas de vida. Atender deserción escolar afecta de manera diferenciada y cerrar las permanentes brechas que existen en el acceso a educación es una obligación del Estado a efectos de garantizar el derecho a la educación, específicamente, en su accesibilidad a todos, sin discriminación por razones geográficas o económicas.

3.3.2. Deserción escolar

La deserción escolar supone la interrupción o abandono del sistema educativo. Cuando un o una estudiante deserta de la educación, sus opciones de tener mejores oportunidades para insertarse al mercado laboral en un trabajo digno, que a la vez le permita desarrollar su proyecto de vida, se ven seriamente reducidas.

Razones para abandonar la escuela

Las razones para el abandono escolar no responden a decisión voluntaria de los y las estudiantes. La deserción escolar es el resultado de un proceso en el que intervienen múltiples factores y causas, algunos de los cuales son característicos de las niñas, niños y adolescentes y de sus situaciones socioeconómicas (factores extraescolares), y de otros más asociados a las insuficiencias del propio sistema educativo (factores intraescolares)¹³⁰.

En la Encuesta Nacional de Hogares 2021 se indagó en las razones por las cuales la población en edad escolar no se matriculó o no asistió a algún centro o programa de educación básica. El 62.7% de la población de 6 a 16 años de edad manifestó no asistir a un centro de enseñanza escolar por problemas económicos o familiares. Comparado con el año 2020, la deserción por esta razón aumentó en 7.2 puntos porcentuales.

De acuerdo a la Unidad de Estadística del Minedu¹³¹, en el año 2020, la tasa de deserción acumulada en la educación básica, es decir, de personas en el rango de 13 a 19 años de edad que no ha terminado un nivel (educación primaria o educación secundaria) o no ha terminado la educación básica y no se encuentra matriculado en una institución educativa, fue de 9,1%.

Sin embargo, esa cifra nacional es mayor en el área rural, donde la tasa de deserción asciende a 10.7%. A su vez, según el nivel de pobreza monetaria de la población de 13 a 19 años de edad, la tasa de deserción en personas en condición de pobreza no extrema es de 9.9% y en pobres extremos es de 13%.

130 ESPÍNDOLA, Ernesto y LEÓN, Arturo. "La deserción escolar en América Latina: un tema prioritario para la agenda regional". En: Revista Iberoamericana de Educación, N° 30, setiembre-Diciembre 2002. Disponible en: <https://rieoei.org/historico/documentos/rie30a02.htm>

131 Disponible en: <http://escale.minedu.gob.pe/inicio>

La emergencia sanitaria, además de afectar a la educación, especialmente en zonas rurales, también impactó en la economía de las familias, siendo las de condición de pobreza y pobreza extrema las que más sufrieron en el proceso de recuperación posterior al estado de emergencia. A partir del incremento de la pobreza es factible pensar que muchos adolescentes dejaron los estudios para asumir labores productivas y apoyar en el sustento del hogar.

Precisamente, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) advirtieron que el contexto de la pandemia por el Covid-19 podría generar, además de mayores índices de pobreza y pobreza extrema, el crecimiento del trabajo infantil y el abandono de los estudios de miles de niños, niñas y adolescentes¹³².

Acciones del Minedu ante la deserción escolar

Desde el Minedu, durante la pandemia se implementó la campaña de comunicación con la finalidad de sensibilizar a la comunidad educativa sobre la gravedad del problema de dejar la escuela. Adicionalmente, se coordinó con los gobiernos regionales con la finalidad de implementar acciones en conjunto que permitan promover la continuidad educativa.

Así, en 2021 se lanzó la Estrategia Nacional para la Reinserción y la Continuidad Educativa, con el objetivo de prevenir la interrupción de estudios y promover la continuidad educativa en la educación básica a nivel nacional, con acciones intersectoriales e intergubernamentales.

Sumado a ello, en la “Estrategia para el buen retorno del año escolar y la consolidación de aprendizajes 2021-2022”¹³³ del Minedu, se incluyeron mecanismos de seguimiento a los estudiantes que están en el sistema educativo y a los que no han culminado su educación básica, con el propósito de monitorear su permanencia y reinserción.

Así, existe “Alerta Escuela”, un sistema de alerta temprana que permite a los directores y docentes de los centros educativos identificar a los y las estudiantes que podrían estar en riesgo de interrumpir sus estudios, a partir de su desempeño académico, el nivel educativo de sus padres, su situación socioeconómica, entre otros factores. Además, esta herramienta brinda orientación sobre las estrategias pedagógicas y de gestión que podrían adoptar.

Estos esfuerzos tienen el reto de revertir los graves impactos de la pandemia en la educación. Recientemente, Unicef advirtió que en los dos últimos años, alrededor de 705,000 niños, niñas y adolescentes de nuestro país han dejado o están en riesgo de dejar la escuela, lo que equivale al 10% de los matriculados¹³⁴.

Precisamente, conforme a la información recaba por el propio Minedu, en los últimos años no se advierte una mejora considerable en los indicadores de deserción acumulada en la educación básica, e incluso en 2020 advertimos un retroceso:

132 “La pandemia por el Covid-19 podría incrementar el trabajo infantil en América Latina y el Caribe”. Nota técnica N° 1. Publicado por la OIT, Cepal y la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil. Ver: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45679/1/NotaTecnicaOIT-CEPAL_es.pdf

133 Aprobada mediante Resolución Ministerial N° 245-2021-MINEDU.

134 Cfr. <https://larepublica.pe/sociedad/2022/05/13/educacion-unicef-mas-de-700-mil-ninos-han-dejado-la-escuela-en-el-peru-minedu-minsa/>

Cuadro 9
DESERCIÓN ACUMULADA EN LA EDUCACIÓN BÁSICA

Año	Deserción acumulada
2018	9.3
2019	9.0
2020	9.1

Fuente: Minedu. Escala.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

De acuerdo a la información del Minedu¹³⁵, en el año 2021, un total de 124,533 estudiantes interrumpieron sus estudios en el sistema educativo. De estos, 77,847 (62.5%) proceden de servicios educativos de gestión pública, mientras que 46,686 estudiantes (37.5%) corresponden a servicios educativos de gestión privada.

Conforme a lo señalado por el gobierno, hacia diciembre de 2021, el 39% de los estudiantes en II.EE. públicas que interrumpieron sus estudios entre 2019 y 2020 han retornado al servicio educativo en 2021; y el 89% de los estudiantes de instituciones públicas matriculados en 2020 pero que estuvieron en riesgo de interrumpir sus estudios, continuaron en el servicio educativo en 2021.

Ahora bien, a partir de las supervisiones realizadas por nuestra institución al 76% de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) en todo el país, se evidenció que, en el año 2020, 114,000 estudiantes de escuelas públicas dejaron los estudios y solo 33,705 reingresaron al sistema escolar en 2021¹³⁶. Ello supone una tasa de retorno de tan solo 29%.

Desafíos pendientes para garantizar la reinserción escolar

A la Defensoría del Pueblo le preocupa sobremanera la situación de los niños, niñas y adolescentes, en especial de quienes se encuentran en situación de pobreza, porque además de padecer una brecha de aprendizajes que de por sí afecta su derecho a la educación, también están en grave peligro de abandonar su proceso educativo.

Es obligación del Ministerio de Educación y los gobiernos regionales prevenir que las y los estudiantes abandonen sus estudios, así como procurar su reinserción al sistema educativo. Por ello, desde 2020, en el informe “La Educación frente a la Emergencia Sanitaria”¹³⁷, nuestra institución viene recomendando al Ministerio de Educación que, en coordinación con los gobiernos regionales, desarrolle una estrategia de intervención social y educativa que tenga por finalidad prevenir el abandono y la deserción escolar en los niños, niñas y adolescentes, sobre todo en los ámbitos rurales del país.

Como se puede evidenciar, la deserción escolar afecta de manera diferenciada a las niñas, niños y adolescentes más vulnerables, volviéndose una problemática prevalente en familias en situaciones de pobreza y en el ámbito rural. La pandemia ha acentuado los índices de pobreza y pobreza extrema, generando con ello un aumento del trabajo infantil y de abandono de estudios escolares.

135 Cfr. <https://www.gob.pe/institucion/minedu/noticias/607069-124-533-estudiantes-interrumpieron-su-educacion-en-el-2021-debido-a-la-pandemia>

136 Cfr. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-urge-garantizar-el-derecho-a-la-educacion-de-ninas-ninos-y-adolescentes-con-un-retorno-seguro-y-celere-a-la-escuela/>

137 Serie Informes Especiales N° 027-2020-DP.

Urge no solo adoptar políticas de prevención de este fenómeno, sino asegurar la reinserción escolar, permitiendo así a niños, niñas y adolescentes superar la situación de pobreza en la que se hallan.

3.4. Salud

La pandemia reveló las carencias de nuestro sistema de salud y evidenció que la escasez de recursos económicos es un factor condicionante para el acceso y la calidad de las prestaciones sanitarias.

Un estudio sobre la mortalidad por Covid-19 en Lima y Callao muestra una marcada desigualdad entre los distritos con mayor y menor pobreza monetaria. Aunque la mortalidad se elevó en ambos casos, el incremento fue notoriamente superior en los distritos de mayor pobreza. De hecho, durante el pico epidémico, entre mayo y junio de 2020, la tasa de mortalidad en los distritos con mayor índice de pobreza monetaria (42 defunciones por 100 mil habitantes) fue 2.2 veces la tasa de los distritos con menor índice de pobreza monetaria (19.6 defunciones por 100 mil habitantes)¹³⁸.

Atendiendo a la desigualdad existente no solo en el acceso y la calidad de las prestaciones sanitarias, sino en general en la posibilidad de mantener un estado de salud adecuada, resulta necesario evaluar los esfuerzos del Estado para garantizar el derecho a la salud; en especial, de las personas en situación de pobreza.

El derecho fundamental a la salud

Nuestra Constitución Política reconoce, en el artículo 7º, el derecho de todas las personas a la protección de la salud, tanto en un ambiente individual como colectivo¹³⁹. Esta disposición, como señala el Tribunal Constitucional, reconoce el derecho fundamental a la salud¹⁴⁰, el cual incluye la conservación y el restablecimiento del estado óptimo de salud de una persona.

Esta norma constitucional sobre la protección y salvaguarda del derecho fundamental a la salud, tiene como contraparte un conjunto de obligaciones que el Estado debe cumplir para garantizar su pleno goce.

Conforme al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, el derecho a la salud supone el disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarias para alcanzar el más alto nivel posible de salud.

La salud, como derecho fundamental, requiere de la realización de acciones positivas por parte del Estado, ante situaciones que afecten directa o potencialmente el desarrollo de una vida digna. En esa línea, se demanda una triple función estatal:

- Respetar: exige que los Estados no interfieran directa o indirectamente en el disfrute del derecho a la salud.
- Proteger: requiere que los Estados adopten medidas para impedir daños de terceros que interfieran en el disfrute del derecho a la salud ("preservar").
- Cumplir: implica adoptar medidas positivas para dar plena efectividad al derecho a la salud; por ejemplo, aprobando leyes, políticas o medidas administrativas apropiadas.

138 MÚJICA, Oscar J. y PACHAS, Paul E. "Desigualdades sociales en la mortalidad durante la Covid-19 en Lima y Callao". En: *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*. Vol. 38 N° 1 Instituto Nacional de Salud, Lima, ene-mar 2021.

139 STC Exp. N° 1429-2002-HC/TC, f. j. 12.

140 *Ibidem*, f. j. 13.

A través del cumplimiento de estas obligaciones, el Estado debe garantizar los elementos esenciales del derecho a la salud, que son: la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad. Sin embargo, esta garantía no se limita al componente prestacional del derecho a la salud, sino también a otros factores que inciden en el pleno ejercicio de este derecho.

Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, en la Observación General N° 14, reconoce que *“el derecho a la salud abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano”*.

Sin perjuicio de lo señalado, también encontramos la obligación del Estado de contrarrestar enfermedades que requieren de un enfoque que trasciende de la mera atención prestacional de salud en el ámbito de la mejora integral de esta y de la reducción de inequidades en los determinantes básicos de la salud.

Para la Defensoría del Pueblo, se hace necesario atender dos aspectos fundamentales para garantizar la salud de las poblaciones en situación de pobreza. En primer lugar, está la anemia infantil, que requiere, adicionalmente a las revisiones médicas permanentes y la entrega de sulfato ferroso, inmunizaciones, acciones de promoción de nuevos hábitos alimentarios ricos en hierro, seguridad alimentaria, prácticas saludables como el lavado de manos, consejería nutricional a los padres, acceso a servicios básicos, entre otros. En segundo lugar, se encuentra el embarazo adolescente, que no puede limitarse a brindar prestaciones de salud durante la gestación y luego del parto, sino que requiere la implementación de estrategias de prevención; por ejemplo, brindar una educación sexual integral acorde a la edad de los y las adolescentes.

3.4.1. Anemia infantil

La niñez es la etapa del ciclo de vida de una persona en la que completa su formación neuronal, por lo que el estímulo y el cuidado son esenciales para que alcance el desarrollo psicomotor y cognitivo necesario, que le permita desenvolver sus capacidades en la vida adulta.

La anemia es una enfermedad multicausal, cuya causa más frecuente es la mala calidad de la dieta con escaso o nulo consumo de hierro y vitaminas A, B6, B12, C, D y E. También puede presentarse por la presencia de enfermedades infecciosas y parasitarias en el tracto digestivo que provocan pérdidas sanguíneas, inflamación y problemas de absorción de nutrientes.

Relación entre anemia infantil y pobreza

Los determinantes sociales, como los ingresos económicos, la educación, el acceso a servicios de agua, saneamiento e higiene adecuados, la infraestructura de las viviendas, aspectos culturales de las personas que generan conductas inadecuadas para la salud y la nutrición, son factores altamente relevantes para la prevalencia de la anemia.

La pobreza, además de limitar el acceso a los servicios de salud y, por lo tanto, al diagnóstico precoz y tratamiento de anemia, determina el acceso de la familia a una alimentación adecuada.

La anemia infantil, que se presenta en los niños menores de 3 años, constituye un trastorno que afecta negativamente el desarrollo psicomotor y cognitivo de la niñez peruana, perjudicando a su

vez el goce de sus derechos a la salud, al libre desarrollo de la personalidad, a la integridad y a la vida digna, y sus efectos se extienden hasta la vida adulta. Por ello, la intervención del Estado ha enfocado su atención en que el país consiga superar el umbral de anemia severa en los menores de 3 años de edad, que comprenden la población más vulnerable.

Al respecto, según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2021 del INEI, la prevalencia de anemia en niñas y niños de 6 a 35 meses es de 38.8%. Además, si bien la anemia afecta a todos los estratos socioeconómicos, impacta especialmente en los más pobres.

Así, los valores son más altos en el área rural, con 48.7%, a diferencia del área urbana, que presenta el 35.3%. Precisamente, conforme a las mediciones realizadas por el INEI, la pobreza monetaria se presenta en mayor medida en las áreas rurales (39.7% de esta población), a diferencia de las áreas urbanas (22.3%).

Además, según región natural, la proporción de niñas y niños con anemia se presentó en mayor porcentaje en la sierra (49.8%) y en aquellas/os cuyas madres se sitúan en el quintil inferior de riqueza (50.2%). La región que registra el mayor porcentaje de anemia en niñas y niños de 6 a 35 meses es Puno (70.4%), la cual se encuentra en el grupo con la más alta incidencia de pobreza monetaria, conforme al INEI.

Acciones del Estado para reducir los índices de anemia infantil

En relación con la intervención del Estado para reducir los índices de anemia, en los últimos años se emitieron tres planes de lucha contra la anemia infantil.

Por un lado, se emitió el “Plan Sectorial para contribuir con la reducción de la Desnutrición y la Anemia en niñas y niños menores de 36 meses, 2017-2021”, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 112-2017/MIDIS. Este plan tenía como objetivo, desde un enfoque de desarrollo social, contribuir con la reducción de la desnutrición crónica infantil y la anemia en niñas y niños menores de 3 años, a través del fortalecimiento de acciones de articulación intergubernamental, la intervención de los programas sociales, los mecanismos de incentivos y fondos, entre otras iniciativas.

Este plan contemplaba dos líneas de acción:

- (i) Desde la política social buscaba la articulación inter e intrasectorial, así como intergubernamental, a través de distintas herramientas, tales como los mecanismos de incentivos a favor de los gobiernos regionales. Destacó el uso del Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED), el cual se materializó mediante la firma de Convenios de Asignación por Desempeño suscritos entre el Midis y los gobiernos regionales. Con esto, se apuntaba a impulsar la entrega oportuna de paquetes integrales de servicios a la población infantil y de gestantes, incorporando en este nuevo ciclo, indicadores sobre el diagnóstico y tratamiento de la anemia infantil.
- (ii) Desde las prestaciones sociales, a través de los programas sociales del Midis (Cuna Más, Juntos, Haku Wiñay, Tambos) y de la Plataforma Itinerante de Acción Social (PIAS), se llevaban a cabo las acciones de seguimiento a la entrega de servicios clave e intervenciones educativas a las usuarias gestantes y a las niñas y niños menores de 36 meses. Se buscaba que estos generen cambios de comportamiento a nivel de las familias usuarias de los programas sociales, para implementar prácticas saludables de prevención de desnutrición crónica y anemia infantil.

De otro lado, a través de la Resolución Ministerial N° 249-2017/MINSA, se aprobó el “Plan Nacional para la Reducción y Control de la Anemia Materno Infantil y la Desnutrición Crónica Infantil en el Perú: 2017-2021”. Este documento técnico fue emitido en el marco de los compromisos que el gobierno asumió para proteger la nutrición infantil, reducir la anemia y la desnutrición crónica infantil.

Para ello, este documento consideraba intervenciones estratégicas; entre ellas, el tratamiento y prevención de la anemia en menores de 36 meses con suplementos de hierro, fortificación casera con micronutrientes y consejería, la suplementación con hierro y ácido fólico y atención prenatal a la gestante y consejería, así como la suplementación con vitamina A para niños de 6 meses a 5 años del ámbito rural.

Además, se plantearon medidas preventivas como la promoción de alimentación saludable, así como la realización de sesiones demostrativas de preparación de alimentos ricos en hierro para gestantes, madres lactantes y niños de 6 a 12 meses de edad. Sumado a ello, se planteaba el fortalecimiento de las capacidades a nivel de las instituciones educativas, las comunidades y los municipios para la prevención, articulación de estrategias y tratamiento de la anemia.

De forma adicional a estos planes sectoriales, la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante el Decreto Supremo N° 068-2018-PCM, aprobó el “Plan Multisectorial de Lucha contra la Anemia”. En la medida que la PCM es el organismo responsable de la coordinación de las políticas nacionales multisectoriales y de la coordinación con los gobiernos regionales y locales, este documento plantea la articulación intersectorial e intergubernamental de las acciones, enfatizando en la aplicación y en la intervención universal de la lucha contra la anemia infantil.

Sumado a ello, en 2018, mediante el Decreto Supremo N° 056-2018-PCM, se aprobó la Política General de Gobierno al 2021, en la cual se incluyó como lineamiento prioritario: la reducción de la anemia infantil en niños y niñas de seis (6) a 35 meses, con enfoque en la prevención.

Sin embargo, con anterioridad a la aprobación de la referida política, ya se venía reconociendo el problema de la anemia en diversos documentos declarativos:

- Plan Bicentenario–Ceplan: buscaba lograr, para el año 2021, una nutrición adecuada de infantes y madres gestantes, así como la reducción al mínimo de la tasa de desnutrición crónica infantil y la tasa de anemia de las mujeres en edad fértil. Igualmente, planteó como objetivo específico la seguridad alimentaria, con énfasis en la nutrición adecuada de los infantes y las madres gestantes.
- Objetivos de Desarrollo Sostenible: propone como meta al 2030, asegurar el acceso de todas las personas, en particular pobres y en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños y niñas menores de un (1) año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.
- Hambre Cero al año 2030 en el Perú: establece como objetivo prioritario del Estado la lucha contra la desnutrición crónica infantil, la anemia nutricional y la obesidad infantil.

Desafíos pendientes frente a la anemia

La Defensoría del Pueblo, en el Informe de Adjuntía “Intervención del Estado para la reducción de la anemia infantil: Resultados de la supervisión nacional”¹⁴¹, evaluó estos planes del Poder Ejecutivo para reducir la anemia en nuestro país.

¹⁴¹ Informe de Adjuntía N° 012-2018-DP/AE. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-012-2018-DPAE.pdf>

Al respecto, advirtió que “las intervenciones y metas trazadas en los planes sectoriales antes mencionados, responden a estrategias con distintas perspectivas, propias de cada sector”. De este modo, nuestra institución precisó que “inclusive, si bien el Plan Multisectorial establece acciones e indicadores para los sectores involucrados, incluyendo salud y desarrollo e inclusión social, dicho documento no determina con claridad la articulación con los planes sectoriales”.

Estas deficiencias en la formulación e implementación de los planes sectoriales de lucha contra la anemia del Minsa y del Midis del año 2017, entre otras, propiciaron que no se cumpla el objetivo de reducir la anemia infantil en el país al 19% para el año 2021.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional Demográfica y de Salud Familiar 2021 – último dato oficial–, la prevalencia nacional de la anemia en los niños y niñas menores de 3 años se mantiene en 38,8%. Es cierto que la pandemia pudo ser un factor que contribuyó a que no se obtengan las metas estatales; sin embargo, aun tomando en consideración los resultados hasta el año 2019 (40,1%), no se alcanzaron las metas previstas para dicho momento en los planes sectoriales (28,5%) y en el plan multisectorial (39%).

CUADRO 10
COMPARATIVA ENTRE LA PREVALENCIA DE ANEMIA Y LAS METAS ESTATALES AL 2021

Año	INEI	Planes sectoriales	Plan multisectorial
2017	43.6%	37.9%	43.6%
2018	43.5%	33.2%	42.0%
2019	40.1%	28.5%	39.0%
2020	40.0%	23.8%	30.0%
2021	38.8%	19.0%	19.0%

Fuentes: INEI, PCM y Midis
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Además, aún cuando se haya producido un descenso de la anemia infantil (-1,2%) en 14 regiones, el índice se ha incrementado en el último año:

CUADRO 11
EVOLUCIÓN DE LA PREVALENCIA DE ANEMIA INFANTIL POR REGIONES

Región	2020	2021	Variación
Huancavelica	49.6%	57.4%	+7.8%
Ayacucho	45.0%	49.8%	+4.8%
Ucayali	57.2%	60.8%	+3.6%
Madre de Dios	55.0%	58.4%	+3.4%
Amazonas	34.3%	37.7%	+3.4%
Áncash	38.0%	40.9%	+2.9%
Moquegua	32.7%	34.0%	+1.3%
Lima provincias	35.5%	37.7%	+1.2%
Puno	69.4%	70.4%	+1.0%

Pasco	49.6%	50.5%	+0.9%
Ica	35.8%	36.3%	+0.5%
Cusco	53.7%	54.1%	+0.4%
Apurímac	49.9%	51.1%	+0.2%
Loreto	50.5%	50.7%	+0.2%

Fuente: INEI. Endes 2021
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Frente a estas deficiencias de la estrategia estatal, la Defensoría del Pueblo planteó disponer la articulación de las acciones sectoriales e intergubernamentales, a fin de contar con un documento único de lucha contra la anemia a nivel nacional.

En esa línea, se recomendó garantizar la participación de los gobiernos regionales en la estrategia de comunicación concurrente de lucha contra la anemia, incorporando el enfoque intercultural y territorial, para conseguir el cambio de comportamiento en las familias, sobre la trascendencia de la enfermedad, la importancia de la prevención y el tratamiento oportuno.

Adicionalmente, se indicó que debía evaluarse la creación de un programa presupuestal para la reducción de la anemia infantil, con enfoque de prevención, exclusivo y aplicable a todos los niveles gubernamentales.

Tanto el plan multisectorial de la PCM como los planes sectoriales antes analizados, solo preveían acciones y metas hasta el año 2021. A la fecha, nuestro país no cuenta con un documento técnico que establezca los parámetros de la acción estatal frente a la anemia infantil.

Siendo así, es urgente que el gobierno apruebe un plan que, partiendo por superar las falencias de los planes anteriores, pueda guiar una acción articulada de parte del Estado para luchar contra la anemia. De la efectividad de este plan depende el pleno desarrollo de todos los niños y niñas de nuestro país.

La anemia infantil en niños menores de 3 años es una problemática que afecta desproporcionadamente a las familias en situación de pobreza. Entre otros factores, la falta de ingresos restringe el acceso a servicios de salud y por ende, a un diagnóstico temprano, así como a un adecuado tratamiento de la enfermedad. Las consecuencias no solo se evidencian en la afectación al desarrollo de la niñez, sino al goce de derechos que se extienden hasta la vida adulta. Atender la anemia infantil como un problema de salud pública cuyos efectos perjudican principalmente a los sectores socioeconómicos más vulnerables debe ser una prioridad del Estado y un esfuerzo articulado de los distintos sectores involucrados.

3.4.2. Embarazo adolescente

El embarazo es una situación que expone a un mayor grado de vulnerabilidad a la mujer porque genera cambios en su organismo que involucran directamente su salud, alimentación y bienestar en general, así como también tiene efectos en el desarrollo del feto. Ahora bien, a lo expuesto se suma que cuando ocurre durante la adolescencia, un embarazo impacta profundamente en el proyecto de vida de las adolescentes, más aún cuando se trata de mujeres en condición de pobreza.

Derechos sexuales y reproductivos de niñas y adolescentes

La Convención sobre los Derechos del Niño permite reconocer a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos titulares de todos los derechos humanos. Este tratado, ratificado por el Estado peruano, dispone que todo niño tiene derecho “al disfrute del más alto nivel posible de salud” (artículo 24º). Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño, que es el órgano encargado de vigilar y dar seguimiento al cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, ha interpretado este derecho de la siguiente manera:

*El derecho del niño a la salud consta de una serie de libertades y derechos. Entre las libertades, de importancia creciente a medida que aumentan la capacidad y la madurez, **cabe mencionar el derecho a controlar la propia salud y el propio cuerpo, incluida la libertad sexual y reproductiva para adoptar decisiones responsables.** Los derechos se refieren al acceso a una amplia gama de instalaciones, bienes, servicios y condiciones que ofrezcan a cada niño igualdad de oportunidades para disfrutar del más alto nivel posible de salud (énfasis añadido).*

Por ende, se observa que la salud sexual y reproductiva de los y las adolescentes forma parte del derecho humano a la salud. A partir de ello, desde el ámbito internacional se han realizado diversas recomendaciones para enfrentar y erradicar el embarazo adolescente en nuestro país, entre ellas: reforzar el acceso a una educación en materia de salud sexual y reproductiva; garantizar la disponibilidad para las/los adolescentes de servicios e información sobre salud sexual y reproductiva; así como acceso a formas modernas de anticonceptivos, incluidos los anticonceptivos gratuitos de emergencia, entre otras medidas¹⁴².

Ahora bien, conforme a la Constitución Política se reconoce expresamente el derecho de toda persona a la protección de su salud (artículo 7º). Además, la misma norma dispone que “*la política nacional de población tiene como objetivo difundir y promover la paternidad y maternidad responsables. Reconoce el derecho de las familias y de las personas a decidir. En tal sentido, el Estado asegura los programas de educación y la información adecuados y el acceso a los medios, que no afecten la vida o la salud*” (artículo 6º).

Sobre la base de lo dispuesto en nuestra Carta Magna, el Tribunal Constitucional peruano ha reconocido que las y los adolescentes son titulares del derecho a la libertad sexual, el cual se configura como una manifestación de su derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad. En esa línea, el TC ha reconocido el derecho de toda/o adolescente a la información, salud e intimidad en asuntos vinculados con el ejercicio de su sexualidad, acreditando así su capacidad para autodeterminarse en el ámbito de su sexualidad.

Así lo ha expresado el propio Tribunal Constitucional, aduciendo que “*los menores de edad entre 14 años y menos de 18 también pueden ser titulares de dicho derecho*”¹⁴³, de conformidad con los instrumentos jurídicos y jurisprudenciales a los que obedece nuestro ordenamiento jurídico. Sobre esto último, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que los niños, niñas y adolescentes ejercen sus derechos de manera progresiva, a medida que desarrollan un mayor nivel de autonomía personal, atendiendo a las condiciones específicas de la persona menor de edad y su interés superior¹⁴⁴.

142 Ver en: Comité de los derechos del niño. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados del Perú, 2016, párr. 56.

143 STC Exp. N° 008-2012-PI/TC, f. j. 22.

144 Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile, sentencia del 24 de febrero de 2012, párr. 199.

Ahora bien, con base en el respeto de la dignidad de las niñas, niños y adolescentes, el Estado peruano los reconoce como sujetos de derechos cuyo pleno ejercicio de derechos debe ser asegurado para posibilitar el incremento de sus capacidades, garantizar su protección, ampliar sus opciones, entre otros. Sumado a ello, toma en consideración dos enfoques clave: el ciclo de vida, cuyo propósito es asegurar el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, atendiendo a las características propias de cada etapa del ciclo de vida y posibilitando así una mejor calidad de vida; y el curso de vida, el cual brinda una mirada longitudinal sobre la vida y sus etapas, vinculándolas y definiendo factores protectores y de riesgo en el acontecer futuro de la vida¹⁴⁵.

No obstante, como ha advertido el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Cedaw) en el “Noveno informe periódico del Perú”¹⁴⁶, no solo se requiere la implementación de estrategias de prevención de los embarazos adolescentes, sino que también debe existir un compromiso estatal que vele por brindar una educación sexual integral, acorde a su edad, que coadyuve a garantizar el derecho a la salud sexual y reproductiva de los y las adolescentes.

Sobre este punto, con relación al ámbito educativo señalado, el artículo 15° del Código de los Niños y Adolescentes, Ley N° 27337, señala que el Estado garantiza que la educación básica comprenda la orientación sexual y la planificación familiar. Los esfuerzos a nivel normativo son solo una arista para abordar la problemática que encierra a las mujeres que enfrentan un embarazo adolescente.

Un problema de salud pública

Actualmente, el embarazo en adolescentes continúa siendo un problema de salud pública, que involucra los derechos humanos y, en muchos casos, limita las oportunidades de las mujeres en nuestra sociedad. Ahora bien, como se observará en el desarrollo del documento, esta situación afecta especialmente a las adolescentes en situación de pobreza, reduciendo así el pleno goce de sus derechos, como la educación y salud, dificultando el aprovechamiento de aquellas oportunidades para su desarrollo personal, lo cual además incide directamente en sus trayectorias educativas y laborales, perpetuando así el ciclo de pobreza.

El concepto de ciclo de pobreza hace alusión al conjunto de factores o determinantes por los cuales la pobreza, una vez iniciada, se perpetúa y difícilmente se logra escapar de ella. En ese escenario, resulta altamente complejo que las adolescentes rehúyan de este paradigma si no poseen las herramientas necesarias para romper con este ciclo, lo cual significa que, en el mediano y largo plazo, no podrán acceder a mejores oportunidades que eleven su calidad de vida.

Lo cierto es que una madre adolescente enfrenta mayores dificultades para concretar sus planes de vida, sus estudios, perjudicando su futuro, cuando ingrese al mercado laboral. Al encontrarse en una situación de desigualdad de condiciones, la joven mujer deberá conformarse con aceptar un trabajo con salario inferior, debido a que el puesto que ocupa, si no completa sus estudios, es de personal no calificado.

A partir de lo señalado, podemos concluir que existe una estrecha relación entre embarazo adolescente y pobreza. Entre las principales condiciones se encuentra la falta de oportunidades de acceso a la educación, la presencia de limitaciones en el acceso a una salud integral, una falta de motivación con relación a la gesta del proyecto de vida, y problemas vinculados a la

145 Artículo 4° del Reglamento de la Ley N° 30466, Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño.

146 Cedaw. “Observaciones finales sobre el noveno informe periódico del Perú”, sesiones 1863ª y 1865ª, disponible en: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhssiYTn0qfX85YJz37paigUDa%2BAQXe56%2FNnHXM1rkSBXV8Qoc0ZzWwH0RXwotjHJZhelmySslcbNmKehJKQMwAERgS%2Bg8djE2zS%2F0xdw3PVxD>

implementación de las políticas públicas que garanticen una educación sexual integral en la currícula nacional.

En línea con lo anterior, es importante resaltar el vínculo entre la erradicación del embarazo en adolescentes y el cumplimiento de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015. El ODS 3 trata sobre salud y bienestar y, en específico, la meta 7 dispone *"garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales"*¹⁴⁷.

Sin embargo, el cumplimiento de un ODS no es independiente de los demás. En la práctica están fuertemente ligados, como por ejemplo poner fin a la pobreza (ODS 1), garantizar una educación inclusiva (ODS 4), lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas (ODS 5), promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos (ODS 8). Visto así, la eliminación del embarazo en las adolescentes requiere de un esfuerzo dinámico que garantice la tutela y protección de los derechos de las mujeres en esta etapa de vida, asegurando así su acceso a la salud, educación, a crecer en un ambiente libre de violencia y en un ambiente donde no se le imponga una maternidad tempranamente¹⁴⁸.

En el Perú, el embarazo en adolescentes sigue constituyendo un grave problema de salud pública que, con referencia a las cifras del año 2020, ha incrementado.

Así, de conformidad con la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2021 (Endes), del total de adolescentes entre las edades de 15 a 19 años, el 8.9% reporta alguna vez haber estado embarazada, de las cuales el 6.6% ya eran madres y el 2.3% estaban gestando por primera vez, indicando que los mayores porcentajes de adolescentes alguna vez embarazadas se encuentran en el área rural (15.6%).

Con relación al total de adolescentes de 12 a 17 años de edad, el 2.9% estuvieron alguna vez embarazadas; de estas, el 1.6% ya eran madres y el 1.3% estaban gestando por primera vez¹⁴⁹.

Ahora bien, en la Endes 2020¹⁵⁰ se verificó que, del total de adolescentes entre las edades de 15 a 19 años, 8.3% manifestaron haber estado alguna vez embarazadas, y del total de adolescentes de 12 a 17 años de edad, el 2.3% lo estuvieron. Como se advierte, en ambas mediciones se ha producido un incremento de 0.6% respecto de las cifras del 2021.

A ello hay que sumarle los perjuicios socioeconómicos que la maternidad en adolescentes genera. Una publicación de 2021, elaborada por la asociación Plan Internacional y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), advierte que el embarazo y la maternidad adolescente tienen graves consecuencias socioeconómicas para el país, ya que agudizan la pobreza, acrecientan la vulnerabilidad y la desigualdad de género.

De acuerdo al estudio, el costo de oportunidad total asociado a la maternidad adolescente en Perú asciende a la suma de US\$ 329'416,367, lo que equivale al 0.14% del Producto Bruto Interno (PBI) nacional de 2019. Adicionalmente, el informe devela que las mujeres que tuvieron su primer hijo en

147 Disponible en: <https://peru.un.org/es/sdgs/3>

148 MCLCP. (2018). "Embarazo en adolescentes y niñas en el Perú". Disponible en: <https://peru.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Alerta%20embarazo%20en%20adolescentes%20y%20ni%C3%B1as%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf>

149 Encuesta Demográfica y de Salud Familiar–Endes 2021. Capítulo 3: Fecundidad. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3098338/Fecundidad%20.pdf>

150 Disponible en: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/endes-2021-presentacion.pdf>

la adolescencia reciben un ingreso anual 13.8% inferior a quienes fueron madres entre los 20 y 29 años¹⁵¹. Este dato es particularmente ilustrativo, pues explica que las mujeres que tuvieron hijos/as durante su adolescencia tienen una menor capacidad adquisitiva y de ahorro, lo cual disminuye su capacidad de inversión en elementos como salud y educación, razón por la cual se encuentran en mayor desventaja o menor capacidad de ofrecer una calidad de vida adecuada para el desarrollo integral de sus hijos. Todo ello alimenta y propicia la continuidad del ciclo de pobreza.

Aunado a ello, la misma UNFPA ha revelado que todos los días 4 niñas menores de 15 años, cuyas maternidades fueron impuestas como producto del abuso sexual, tienen un parto en el Perú; que cada hora, 8 adolescentes entre 15 y 19 años tienen un parto que, en muchas ocasiones, fue una maternidad impuesta debido a su limitada autonomía corporal¹⁵².

Obligaciones del Estado frente al embarazo adolescente

Debido a la identificación del embarazo en adolescentes como una problemática latente en nuestro país, el Estado peruano continúa realizando múltiples esfuerzos para adecuar el marco normativo nacional con los estándares internacionales en materia de derechos humanos de los y las adolescentes. Estos esfuerzos se plasman en el diseño e implementación de políticas de gobierno que impactan en la prevención y erradicación del embarazo adolescente.

Por un lado, la Política Nacional de Juventud, aprobada por Decreto Supremo N° 13-2019-MINEDU, establece una serie de objetivos prioritarios y lineamientos orientadores para que exista una intervención pública dirigida a abordar los múltiples problemas que involucran a los y las jóvenes, con el propósito de promover el desarrollo integral de las personas jóvenes.

Este instrumento dispone 6 objetivos prioritarios para enfrentar la situación que actualmente atraviesa la población joven, con un horizonte al 2030, logrando mejorar el desarrollo integral de este grupo importante de la sociedad. Así, se busca desarrollar competencias en el proceso educativo, incrementar el acceso al trabajo decente, mejorar en la atención integral de salud, reducir la victimización en este grupo, disminuir la discriminación de los y las jóvenes en situación de vulnerabilidad, e incrementar la participación ciudadana¹⁵³.

Cabe destacar que el gobierno aprobó la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030, mediante Decreto Supremo N° 008-2021-MIMP del 25 de junio de 2021, cuyo fin es establecer las directrices dirigidas a atender la amenaza y/o vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes, quienes cuentan con insuficientes condiciones para una vida saludable, condiciones reducidas para el desarrollo de su autonomía, un desfavorable entorno familiar, un limitado reconocimiento de espacios para su participación y limitadas condiciones para el desarrollo cuando se trata de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad¹⁵⁴.

Esta política establece como primer lineamiento del objetivo prioritario 1: “garantizar la atención y tratamiento integral en salud, por curso de vida, para las gestantes, niñas, niños y adolescentes y sus familias, con énfasis en disminuir el embarazo en adolescentes”, un lineamiento que busca reducir este tipo de embarazos y que considera que debe priorizarse el servicio de salud para el cuidado integral del adolescente.

151 UNFPA. (2021). “Consecuencias socioeconómicas del embarazo y la maternidad adolescente en Perú” pág. 29.

152 Ver en: <https://peru.unfpa.org/es/news/el-impacto-del-embarazo-adolescente-al-futuro-del-per%C3%BA>

153 Disponible en: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/11109.pdf

154 Ver en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-nacional-multisector-decreto-supremo-no-008-2021-mimp-1966624-1/>

Ello va acompañado de las normas técnicas aprobadas para la garantía de la salud y desarrollo integral de los y las adolescentes. En este extremo nos referimos a la Norma Técnica de Salud para la Atención Integral de Salud en la Etapa de Vida Adolescente, la Norma Técnica de Salud de Planificación Familiar, la Norma Técnica de Salud sobre criterios y estándares de evaluación de servicios diferenciados de atención integral de salud para adolescentes o, en el contexto de la pandemia, la aprobación de la Directiva Sanitaria para garantizar la salud de las gestantes y la continuidad de la atención en planificación familiar ante la infección por Covid-19, y la Directiva Sanitaria para la atención en los servicios de salud sexual y reproductiva durante la pandemia por el Covid-19.

Sin embargo, a la fecha, el Estado no ha aprobado una nueva norma específica que aborde el problema del embarazo en adolescentes, tal como el Plan Multisectorial para la Prevención del Embarazo Adolescente 2013-2021. Frente a los resultados y cifras obtenidos en las últimas mediciones, consideramos que la respuesta estatal es insuficiente. Ello podría reflejar una falta de priorización de este problema público en la agenda del país, lo cual incide en un incremento de cifras vinculadas al embarazo, el parto y los demás costos socioeconómicos asociados al embarazo adolescente que requieren la atención del Estado peruano.

Desafíos pendientes

Desde la Defensoría del Pueblo, hemos advertido en el Informe “Supervisión a los servicios de atención de la salud sexual y reproductiva de las mujeres en el contexto de estado de emergencia sanitaria por el Covid-19”, una divergencia entre las cifras del Minsa y los gobiernos regionales. Así, las declaraciones de la Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva del Minsa reconocen públicamente un incremento de los casos de embarazo en adolescentes ocurridos entre los años 2019 y 2020, mientras que las cifras proporcionadas por las Diresa y Diris no evidencian un incremento considerable de embarazos en este grupo¹⁵⁵.

A criterio de nuestra institución, la incongruencia de esta información responde a las dificultades asociadas al registro, monitoreo y seguimiento que existen en estas instituciones en nuestro país, un problema que se exacerba en el marco de la pandemia por el Covid-19.

Sobre los factores de este incremento, EsSalud resalta los siguientes: la falta de educación sexual y desarrollo de habilidades sociales, el desconocimiento de uso de métodos anticonceptivos, el acceso limitado a los servicios de planificación familiar y la violencia sexual.

Asimismo, nuestra institución también ha llamado la atención de las autoridades respecto a las cifras del embarazo en adolescentes. A través del Informe Especial N° 007-2021-DP: “Informe sobre la supervisión de intervenciones efectivas para la prevención del embarazo no planeado en adolescentes: educación sexual integral y acceso a anticoncepción moderna para quienes lo requieren”¹⁵⁶, la Defensoría del Pueblo realizó una supervisión en el año 2021 a una muestra de instituciones educativas (70 II.EE.) y establecimientos de salud (62 EE.SS.) a nivel nacional.

La supervisión identificó que el 60% (36 II.EE.) de las y los docentes de secundaria no contaban con algún material educativo para la educación sexual integral que brindaban a sus alumnos. Tampoco se entregó material a las y los estudiantes de secundaria en el 70% de los establecimientos educativos (42 II.EE.).

155 Informe de Adjuntía N° 013-2021-DP/ADM, p. 67. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/05/Informe-Derechos-Sexuales-y-Reproductivos.pdf>

156 Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/07/Informe-sobre-prevenci%C3%B3n-de-embarazo-en-adolescentes.pdf>

Con relación al embarazo adolescente, el 82% (49 II.EE.) de las instituciones educativas supervisadas señaló que sí ha desarrollado alguna estrategia dirigida a prevenir el embarazo no planeado en adolescentes; aunque existe una cifra nada despreciable del 18% (9 II.EE.) que no ha desarrollado estrategia alguna. Esta situación pone en evidente desventaja a aquel porcentaje de instituciones educativas que no ha desarrollado un plan para abordar el problema del embarazo en adolescentes.

Resultan preocupantes los hallazgos vinculados a la actuación de estos centros educativos cuando no había clases presenciales. Durante la suspensión de actividades presenciales, el 75% (45) de las instituciones educativas de Educación Básica Regular supervisadas reconoció que no implementó ninguna estrategia para la prevención del embarazo no planeado en los y las adolescentes.

Mediante la supervisión también se confirmó que, en diversas oportunidades, los establecimientos de salud no toman en cuenta la opinión y participación de los y las adolescentes. Así, se halló que el 37% (21 EE.SS.) no considera la participación de las y los adolescentes en la toma de decisiones sobre los servicios que brindan para la prevención del embarazo no planeado en dicha población.

El embarazo adolescente es un problema de salud pública que limita las oportunidades de las mujeres jóvenes más vulnerables en nuestra sociedad y restringe el pleno goce de sus derechos, principalmente, a la salud y a la educación. La prevención y erradicación de este fenómeno, que perpetúa el ciclo de pobreza en el que se encuentra una proporción significativa de adolescentes, exige que el Estado garantice sus derechos sexuales y reproductivos para que puedan autodeterminarse en el ámbito de su sexualidad, desarrollar una vida libre de violencia, y evitar la imposición de una maternidad temprana que acreciente la situación de precariedad socioeconómica en la que se encuentren.

IV. APORTES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL

Como hemos señalado, la adopción de un enfoque multidimensional debe llevarnos a desarrollar un índice complementario a aquel elaborado anualmente por el INEI acerca de la evolución de la pobreza monetaria.

A dicho efecto, además de la definición de las dimensiones e indicadores, también es necesario contar con los instrumentos adecuados para recabar la información a evaluar. A consideración de PNUD, las encuestas para la elaboración del IPM *“deben aplicarse de manera coherente y comparable, utilizando una muestra confiable, con una frecuencia conocida, y de manera tal que produzca datos de buena calidad”*.

Como sostiene Clausen¹⁵⁷, una ventaja en nuestro país al identificar los indicadores de privación es la disponibilidad de un conjunto de bases de datos de alta calidad y amplia cobertura que el INEI ya produce con regularidad; entre ellas, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud Familiar (Endes), la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (Enapres) y la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho). Estas encuestas actualmente incluyen una gran cantidad de datos que podrían ser empleados para elaborar el IMP Perú.

De ser necesario, también será valioso adecuar estos instrumentos para recabar la información que se evaluará en el IPM. Frente a ello, se requerirá una dotación presupuestaria estable y suficiente que permita desarrollar todos los aspectos del diseño de la muestra, el diseño de la encuesta, la formación de encuestadores, registro de datos, depuración y publicación¹⁵⁸.

Sin embargo, esto solo es el punto de partida para asegurar la adopción del IPM como una medida oficial de la pobreza en el Perú. Para ello, es necesario desplegar una estrategia dirigida a lograr el involucramiento de los principales actores políticos y la aceptación de la ciudadanía en torno a esta.

Como sostiene PNUD¹⁵⁹, es importante contar con un plan de comunicación para la etapa inicial de diseño del IPM, otro para el momento de su presentación y uno adicional para mantener su vigencia en el discurso público, de modo que se evidencie su utilidad para guiar las políticas públicas. A dichos efectos, la difusión de historias y experiencias de las personas que viven en situación de pobreza son una herramienta poderosa para explicar la necesidad de contar con una medición de la pobreza multidimensional¹⁶⁰.

Liderazgo del más alto nivel gubernamental para implementar un enfoque multidimensional en la lucha contra la pobreza en nuestro país

Otra preocupación relevante para la Defensoría del Pueblo es que el IPM inicie su implementación dentro de un marco que institucionalice la experiencia de modo tal que se fortalezca su desarrollo. Ello contribuiría, por ejemplo, a que las variables del IPM se mantengan aun cuando cambie el gobierno de turno, aportando estabilidad y proyección en el tiempo a la información. En esa medida, consideramos que la implementación del enfoque multidimensional de la pobreza en

157 CLAUSEN, Jhonatan (2019). Posibilidades y Desafíos de la Medición de la Pobreza Multidimensional en el Perú: Elementos para Potenciar el Debate. INEI, Lima, p. 56.

158 PNUD y OPHI. Cómo crear un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) nacional: Usar los IPM para orientar los ODS. Nueva York, 2019, p. 36.

159 Ibidem, p. 40.

160 Ibidem, p. 41.

el Perú requiere un constante impulso y seguimiento por parte de las más altas autoridades del Estado.

Siendo así, y ante la necesidad de brindar una mayor institucionalidad para la implementación del IPM, sugerimos que el liderazgo presidencial otorgue el impulso necesario para iniciar y desarrollar un enfoque multidimensional en la lucha contra la pobreza.

El presidente de la República tiene a su cargo la dirección del Estado y dirige la política general del Gobierno¹⁶¹. Siendo así, le corresponde liderar las acciones estatales dirigidas a erradicar la pobreza, en todas sus dimensiones, en nuestro país. También es indispensable la participación del presidente del Consejo de Ministros, encargado de coordinar las políticas multisectoriales de alcance nacional, como sería la política para erradicar la pobreza y aliviar su impacto en las personas¹⁶². Además, deberán participar los/as ministros/as de Estado, en la medida que son los encargados de formular y ejecutar las políticas públicas¹⁶³. En especial, será valiosa la participación de los titulares de aquellos sectores dirigidos directamente a asegurar condiciones de vida dignas a las personas; desarrollo e inclusión social, economía y finanzas, mujer y poblaciones vulnerables, salud, educación, trabajo y promoción del empleo, vivienda, entre otros.

Ello, sin perjuicio, de la continuidad y fortalecimiento de las competencias propias de cada una de las instituciones dirigidas a asegurar condiciones de vida dignas a la población. En este punto no se puede dejar de mencionarse la valiosa labor que viene desarrollando la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza¹⁶⁴, espacio integrado por representantes de los ministerios, organismos cooperantes, municipalidades, sociedad civil e instituciones confesionales del país, para promover el diálogo nacional y articular los esfuerzos estatales y privados destinados a atender la problemática de la pobreza.

En suma, la implementación del IPM requiere, primero, construir sobre la base del trabajo que viene desplegando el INEI para realizar las acciones técnicas necesarias en los instrumentos de medición. Aunado a ello, debe lograrse la aceptación social del IPM a través de una efectiva estrategia comunicacional que visibilice los testimonios de las personas en situación de pobreza. Asimismo, para fortalecer el inicio y desarrollo de la implementación del IPM, es indispensable su institucionalización con el apoyo y la supervisión de las más altas autoridades. Esto podrá garantizarse con el liderazgo de la Presidencia de la República y la conducción de un proceso de diálogo por la Presidencia del Consejo de Ministros con representantes de distintos sectores competentes en el tema de la pobreza, cuyo fin será impulsar la implementación del IPM.

161 Artículo 118° de la Constitución y 8 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

162 Artículo 18° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

163 Artículo 23° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

164 Creada mediante Decreto Supremo N° 001-2001-PROMUDEH y reconocida en la Ley 27867, Ley de Gobiernos Regionales.

V. INTERSECCIONALIDAD DE LA POBREZA

Un elemento importante de análisis para la definición del IPM es el carácter interseccional de la pobreza¹⁶⁵. La pobreza no puede desentenderse de las características estructurales que hacen a unas personas más vulnerables que otras, y que conducen a una mayor marginación o exclusión social. Por ejemplo, ser mujer, niña, niño o adolescente, adulto mayor, migrante, miembro de una comunidad campesina, nativa o indígena, afrodescendiente, persona con discapacidad, miembro de la comunidad LGTBI, entre otros.

Las experiencias diferenciadas que caracteriza pertenecer a cada uno de estos grupos inciden en generar una mayor vulnerabilidad de sus integrantes frente a la pobreza. Ello ocurre especialmente en aquellos grupos de personas que, por motivos culturales, históricos, geográficos, étnicos o de otra índole, requieren que el Estado les brinde medidas especiales para nivelar la situación de desventaja en la que se encuentran y asegurar su inclusión y desarrollo en la sociedad.

5.1. Mujeres

Nuestra Constitución Política reconoce, en el inciso 2) del artículo 2º, el derecho de todas las personas a la igualdad ante la ley, y prohíbe la discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole¹⁶⁶. Esta norma constitucional reconoce el derecho a la igualdad y no discriminación, que comprende dos dimensiones sobre la igualdad que son fundamentales para cumplir con las obligaciones estatales que garanticen su pleno goce.

La igualdad formal, a la que hace referencia expresamente nuestra Carta Constitucional, se refiere a la igualdad de hombres y mujeres frente a la ley. Sin embargo, los Estados no solo están obligados a garantizar un marco jurídico que trate a todos por igual sino a procurar que exista una igualdad de resultados en el ejercicio real de oportunidades y derechos (igualdad sustantiva o material). En los hechos, ello supone la alteración de las circunstancias que impiden a las personas ejercer plenamente sus derechos y tener acceso pleno a oportunidades de desarrollo mediante medidas estructurales, legales o de política pública¹⁶⁷.

La igualdad de género es un concepto que pretende alcanzar *“la igualdad de oportunidades y de derechos entre las mujeres y los hombres en las esferas privada y pública que les brinde y garantice la posibilidad de realizar la vida que deseen”*¹⁶⁸. Para lograr dicho objetivo, es fundamental realizar acciones que eliminen y/o recorten las brechas que existen entre hombres y mujeres, y que son resultado de la discriminación estructural que persiste contra las mujeres¹⁶⁹ y que se ve agravada por la situación de pobreza que atraviesan las mujeres a lo largo de sus vidas.

165 Acerca de la importancia del enfoque interseccional se ha señalado que *“permite, por un lado, comprender las consecuencias de la acumulación de desventajas (...) y, por otro, advierte que la falta de consideración de la complejidad de las desigualdades (...) hace aún más vulnerables a las personas que se encuentran en la intersección de múltiples desventajas puesto que las consecuencias de esa intersección es poco o nada visible en las políticas”*. DE LA CRUZ-AYUSO, Cristina (2020). Repensar la política de lucha contra la pobreza y la exclusión desde el prisma de la interseccionalidad. En: Cuadernos Salmantinos de Filosofía. Vol. 47, p. 330.

166 Artículo 2º inciso 2) de la Constitución Política del Perú.

167 Disponible en: <https://www.legisver.gob.mx/equidadNotas/publicacionLXIII/Igualdad%20de%20Genero.pdf>

168 Unesco. “Indicadores Unesco de cultura para el desarrollo”. Disponible en: <https://es.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/digital-library/cdis/Iguldad%20de%20genero.pdf>

169 Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Política Nacional de Igualdad de Género (Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP), pp.11 y 12.

Como lo ha señalado la Oficina para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la igualdad de género es una batalla cuesta arriba que debe ser priorizada con urgencia. Al respecto, ha manifestado que la desigualdad de género afecta a los países indistintamente de su grado de desarrollo, dominando así todos los aspectos de la vida social y económica de los Estados, ralentizando el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030¹⁷⁰.

En el caso peruano, la búsqueda de la igualdad de género sigue siendo una tarea pendiente. En términos generales, las mujeres representan la mitad del potencial para el desarrollo y progreso de nuestro país. El Estado peruano viene realizando esfuerzos para alinearse con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, un instrumento que contempla como uno de sus principales objetivos “lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas” para erradicar la pobreza, proteger el medio ambiente y asegurar la prosperidad de nuestra población¹⁷¹.

Tradicionalmente las mujeres, en su diversidad, han sido relegadas en diversos ámbitos, una situación de exclusión que, sumada a una condición de pobreza, las coloca en una posición especialmente vulnerable, debido a que las relaciones interpersonales que establecen y sus proyectos de vida se desarrollan dentro de un contexto de relaciones asimétricas o desiguales en lo económico y social en comparación con sus pares hombres¹⁷².

La pobreza afecta a las mujeres de diversos niveles socioeconómicos, con un impacto diferenciado conforme al ámbito geográfico. De acuerdo a datos de la ONU, en América Latina y el Caribe, por cada 100 hombres en pobreza extrema existen 132 mujeres en similar condición, con edades que oscilan entre los 25 y 34 años, siendo a nivel global la región con mayor proporción de mujeres en pobreza extrema¹⁷³.

Sumado a ello, un informe de la OIT evidencia que las mujeres asumen el 76.2% de todas las horas del trabajo de cuidado no remunerado (más del triple que los hombres)¹⁷⁴, lo cual ha originado que ellas tengan hasta una doble jornada laboral, e inclusive una triple jornada, situación que se agudizó a raíz de la pandemia y las medidas de confinamiento adoptadas por los Estados¹⁷⁵.

Por su parte, el último estudio del INEI sobre Brechas de Género (2021) indica que las mujeres en el Perú tienen más probabilidades que los hombres de dedicarse a actividades de baja productividad, caracterizadas por ser precarias, inestables y mal remuneradas. Asimismo, el estudio establece que existen mujeres consideradas parte de la población económicamente ocupada, pero que no reciben ingresos por su trabajo: la cifra asciende a un altísimo 20.6%¹⁷⁶. En torno a la problemática del desempleo, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo ha informado con preocupación que el 42% de las mujeres en edad de trabajar se encuentra en desempleo o inactividad¹⁷⁷. Estos son solo algunos indicios de una creciente feminización de la pobreza en nuestro país.

Muchas veces, asumir el rol de padre y/o madre para los integrantes de la familia, ser una jefa de familia que debe generar fuentes de ingreso económico a la par que completa su educación,

170 OECD. The pursuit of gender equality. Disponible en: <https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/Busqueda%20igualdad%20de%20genero-RESUMEN.pdf>

171 En: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

172 En: <https://juventud.gob.pe/wp-content/uploads/2020/09/Gu%C3%ADa-de-brecha-de-genero.pdf>

173 ONU Mujeres. Fact sheet-Latin American and the Caribbean <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2018/SDG-report-Fact-sheet-Latin-America-and-the-Caribbean-en.pdf?la=en&vs=3555>

174 OIT. (2018). El trabajo de cuidados y los trabajadores de cuidados para un futuro de trabajo decente. En: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_633168.pdf

175 OEA. Comisión Interamericana de Mujeres. (2020). En: <https://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCovid19-ES.pdf>

176 INEI. Brechas de Género, 2021: Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres. p. 98. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3062928/Per%C3%BA%20Brechas%20de%20G%C3%A9nero%20pt.3.pdf.pdf>

177 MTPE. <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/noticias/572291-conoce-cual-es-la-radiografia-actual-del-empleo-femenino-en-el-peru-y-que-se-lograra-gracias-a-la-intervencion-winay-warmi>

ha supuesto un costo de oportunidad que les impide y/o limita alcanzar sus otros objetivos. Tal como lo describen algunas mujeres en las diversas regiones de nuestro país: “(...) *tuve que ser padre y madre para mis hermanos, por lo que no pude ni terminar la secundaria por apoyar a mi mamá. Tengo 8 hermanos y yo soy la segunda, seguí estudiando en la nocturna; ya luego tuve a mis bebés y tuve que hacerme cargo*”¹⁷⁸.

No solo ello, sino que la asunción de estas labores de cuidado no remuneradas disminuye su disponibilidad de tiempo para realizar otras actividades, motivo por el cual tienen menos posibilidades de educarse y acceder a empleos, particularmente un empleo formal. Ello se refleja en el 77.3% de informalidad laboral femenina registrada por el INEI para el año 2020¹⁷⁹ o en que el ingreso promedio mensual de las mujeres en el área urbana representa el 71.1% del ingreso promedio de los hombres¹⁸⁰.

Si bien en las últimas décadas se ha observado una reducción de brechas en materia de salud, educación, trabajo, entre otros, el fenómeno de la pobreza y el contexto de la pandemia han agravado, lamentablemente, las desigualdades existentes para las mujeres, niñas y adolescentes en nuestro país. Precisamente, uno de los principales aspectos identificados que menoscaban la lucha por la igualdad de género es la violencia de género.

5.1.1. Violencia de género

Para hablar de violencia de género es necesario comenzar diciendo que esta constituye una expresión de la discriminación estructural contra las mujeres. Tiene su origen en un sistema que se caracteriza por distribuir espacios, roles y atributos social y culturalmente atribuidos a hombres y mujeres, de manera tal que favorece la situación de subordinación de las mujeres, e impacta de manera desproporcionada en quienes se encuentran en situación de pobreza.

Si bien la violencia de género se presenta en todos los niveles socioeconómicos, las mujeres en situación de pobreza son más vulnerables, entre otras razones, por la falta de autonomía económica que les permita prevenir o salir de estos círculos de violencia.

Derecho a una vida libre de violencia

Nuestra Constitución ampara el derecho fundamental a una vida libre de violencia, implícitamente reconocido a partir de los artículos 3º, 2º, inciso 2, y la Cuarta Disposición Final y Transitoria. Adicionalmente, este derecho ha sido reconocido expresamente en el artículo 3º de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer o Convención Belém do Pará de 1995, que establece que “*toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado*”.

En nuestra legislación, el derecho a una vida libre de violencia ha sido recogido en el artículo 9º de la Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, norma que señala que las mujeres tienen derecho a vivir libres de estigmatizaciones, patrones estereotipados de comportamientos y prácticas sociales basadas en conceptos de inferioridad y subordinación del género femenino.

178 Defensoría del Pueblo. (2019). p. 17. <https://www.defensoria.gob.pe/deunavezportodas/wp-content/uploads/2019/11/Barreras-a-la-Igualdad-en-la-Economia-Formal-e-Infomal.pdf>

179 INEI. Brechas de Género, 2021: Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres. p. 99. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3062928/Per%C3%BA%20Brechas%20de%20G%C3%A9nero%20pt.3.pdf.pdf>

180 INEI. (2022). El estudio indica que el ingreso promedio mensual por trabajo del área urbana para los hombres ascendió a S/1719.3; mientras que las mujeres recibieron S/1222.8 en el mismo periodo. <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/02-informe-tecnico-empleo-nacional-ene-feb-mar-2022.pdf>

El derecho a una vida libre de violencia

El Tribunal Constitucional ha desarrollado el contenido constitucionalmente protegido que forma parte del derecho fundamental de la mujer a una vida libre de violencia. Para tal fin, ha dispuesto que este derecho comprende lo siguiente:

- “A no ser objeto de cualquier acción o conducta, particular o estatal, que le cause la muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, por su condición de mujer, tanto en el ámbito privado como público.
- A no ser objeto de violación, abuso sexual, tortura, trata, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el espacio laboral o cualquier otro lugar.
- A no ser objeto de alguna forma de discriminación, en particular de aquella basada en el sexo.
- A ser considerada y educada sin tomar en cuenta los patrones estereotipados de conducta, así como las prácticas culturales y sociales que están basadas en criterios de inferioridad o subordinación”¹⁸¹.

La violencia contra las mujeres es una problemática social que afecta a las mujeres de diversas culturas, condiciones sociales, niveles de educación, religión, raza, etnia y edad, entre otras situaciones de discriminación que se suman simultáneamente a la condición de ser mujer, y que alimenta un sistema estructural cuyo objetivo es mantener las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres.

El INEI ha identificado el origen de la violencia contra las mujeres en las siguientes situaciones¹⁸²:

- Las relaciones sociales de dominación masculina y subordinación femenina: unos mandan más que otros en la sociedad.
- La construcción de identidades de género desiguales: las identidades femeninas son menos valoradas que las masculinas.
- La división sexual del trabajo: las mujeres dedicadas al cuidado y responsabilidades familiares y los varones a los trabajos productivos.

Precisamente, en su último informe sobre Brechas de Género el INEI sostiene que “la violencia atenta contra la libertad y los derechos humanos, y provoca daños, sufrimiento o muerte en cada mujer que la padece”¹⁸³.

Sobre el particular, la Política Nacional de Igualdad de Género y el reglamento de la Ley N° 30364 hacen hincapié en que este tipo de violencia se da en un contexto de discriminación sistemática o estructural contra la mujer, que puede ocurrir al interior de las familias o fuera de ellas, y que no se refiere a casos aislados o esporádicos de violencia¹⁸⁴.

Visto así, la violencia contra la mujer debe ser también entendida como una “violencia basada en género”, que pone en evidencia una violencia fundada en el sistema de género o asimétrico de poder entre hombres y mujeres, que se manifiesta a través de expresiones o acciones de

181 Ver STC. N° 03378-2019-PA/TC, fj. 36.

182 INEI. “Brechas de Género, 2021: Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres”, p. 123. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3062929/Per%C3%BA%20Brechas%20de%20G%C3%A9nero%20pt.4.pdf>

183 Ídem.

184 Observatorio Nacional de Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar. En: <https://observatorioviolencia.pe/conceptos-y-definiciones-de-violencia/#1627354601361-053499ad-2a26>

discriminación y ofensas contra la dignidad e integridad por la sola condición de ser mujer, así como por las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres.

Violencia de género y pobreza

De acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), existe una estrecha relación entre la pobreza y la violencia. Por una parte, la pobreza constituye un factor de riesgo para la aparición de la violencia física en el hogar. Por otra, la pobreza es además una consecuencia de la violencia. En otras palabras, la violencia empobrece y frena el desarrollo económico debido a que: (a) la atención de las consecuencias de la violencia ocasiona gastos en sistemas policiales, judiciales y en la prestación de servicios sociales, lo que compromete recursos que podrían ser destinados a actividades más productivas; y (b) en el caso específico de las mujeres que sufren violencia doméstica, se advierte que son menos productivas en sus lugares de trabajo, lo cual es una pérdida directa para el producto bruto interno¹⁸⁵.

En la actualidad, la violencia basada en género es uno de los más graves problemas públicos que enfrenta el gobierno, ya que implica la violación de diversos derechos fundamentales y requiere especial atención por parte del Estado para ser enfrentada y erradicada. Si bien la violencia de género está presente en todos los estratos socioeconómicos en similar prevalencia, de acuerdo al enfoque ecológico de la violencia¹⁸⁶, la pobreza, o la inestabilidad laboral, son factores de riesgo, que combinados con otros, aumenta las posibilidades de desarrollarla.

Se ha documentado que la pandemia de la Covid-19, que trajo consigo una crisis social y económica, acentuó los índices de violencia física, psicológica y sexual contra las mujeres, particularmente en el espacio del hogar. Las medidas adoptadas por el Estado para hacer frente a la propagación del virus, como el confinamiento, forzaron a las mujeres a convivir por tiempos prolongados con quienes eran sus agresores. La Defensoría del Pueblo advirtió así, que las llamadas a la Línea 100 aumentaron en un 190% durante la cuarentena estricta.

El espacio del hogar para las mujeres, lejos de representar un lugar de refugio, significó, en dicho contexto, un riesgo incrementado hacia su integridad y otros derechos. Tal como lo demuestran estudios del INEI (2021), los feminicidios no solo son perpetrados principalmente por una pareja, esposo o conviviente, sino que ocurren, en primer lugar, en la vivienda que comparten víctima y presunto victimario (30.7%) y en segundo, en la vivienda de la víctima (22.6%)¹⁸⁷.

Aunado a ello, estudios han revelado cómo el encierro prolongado con agresores, genera situaciones de tensión y estrés en el hogar, atizados en un contexto de desempleo y crisis económica, que, sumado al aislamiento de las redes de soporte y los obstáculos que se presentan para denunciar, como consecuencia de las restricciones de movilidad, operaron durante la cuarentena como factores que facilitaron el despliegue de estas violencias, y su impunidad¹⁸⁸.

Obligaciones estatales para hacer frente a la violencia de género

Debido a que la violencia basada en género es un problema público de suma gravedad, el Estado peruano está obligado a diseñar e implementar políticas y estrategias integrales para luchar

185 Cepal. "Entender la pobreza desde la perspectiva de género". Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5918/1/S0400008_es.pdf

186 Olivares Ferreto, Edith e Incháustegui Romero, Teresa. "Modelo ecológico para una vida libre de violencia". Disponible en: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/igamvlv/MoDecoFinalPDF.pdf>

187 INEI. "Perú: Feminicidio y violencia contra la mujer 2015-2020". Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1831/libro.pdf

188 MIRO QUESADA, Josefina y ÑOPO, Hugo. Ser Mujer en el Perú. Editorial Planeta. Lima, p.136.

contra la violencia de género. Esto implica adoptar e implementar políticas públicas orientadas a la prevención y atención de la violencia, garantizar el acceso a los servicios de salud por parte de las víctimas y adoptar los cambios necesarios para eliminar los patrones socioculturales que dan origen, facilitan y toleran la violencia hacia las mujeres.

En lo que corresponde a la atención de la violencia, el Estado cuenta con la Política Nacional de Igualdad de Género, el Plan Estratégico Multisectorial de Igualdad de Género, el Protocolo base de actuación conjunta en ámbito de la atención integral y protección frente a la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar (PBAC), entre otras normas. Estos instrumentos tienen como objetivo brindar un abordaje integral desde el Estado al problema de la violencia desde el ámbito preventivo, de atención, investigación, sanción y reparación.

Adicionalmente, las normas que sancionan los actos de violencia contra las mujeres, específicamente la Ley N° 30364 y su reglamento, buscan prevenir, atender y sancionar los hechos de violencia contra las mujeres de manera general, estableciendo medidas de protección a las víctimas con la finalidad de salvaguardar sus derechos fundamentales, como a la vida, integridad, salud, entre otros. A la par, se ha publicado diversas leyes que permiten abordar formas particulares de violencia, como la Ley N° 27942, que sanciona el hostigamiento sexual, y su reglamento; la Ley N° 30314, que aborda la prevención y sanción del hostigamiento sexual; y el Decreto Legislativo N° 1428, que establece la ruta de atención a casos de mujeres en situación de desaparición.

En atención a medidas específicas para la atención de la violencia contra las mujeres, se encuentra la “Estrategia 360°”, que es impulsada e implementada por el Ministerio Público, cuyo objetivo es la detección y protección de las mujeres, y el seguimiento de las investigaciones de casos de feminicidio (consumado o en grado de tentativa).

Entre las diversas estrategias enfocadas en abordar el problema de la violencia a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), se tiene en primer lugar “Te acompañamos”, cuyo objetivo es articular las capacidades de las diversas entidades públicas en acciones de protección y salvaguarda para las víctimas indirectas del delito de feminicidio y de tentativa de feminicidio cuando la sobreviviente queda con secuelas graves. En segundo lugar cabe mencionar como estrategia de prevención la iniciativa denominada “Hombres por la Igualdad”, una intervención preventiva que utiliza la metodología participativa y psicoreflexiva con el objetivo de cambiar creencias y actitudes en los varones que perpetúan la violencia hacia las mujeres.

En el ámbito rural se cuenta con una estrategia del MIMP, enfocada en la prevención de la violencia contra las mujeres en zonas rurales a través de acuerdos con las juntas comunales que permiten la mejor coordinación para la atención de casos de violencia, la capacitación de los apus, entre otros.

La actuación defensorial ha sido relevante para lograr visibilizar esta problemática en los últimos años. Así, la Defensoría del Pueblo ha advertido con mucha preocupación la ausencia de una Política Nacional contra la Violencia de Género y las Mujeres actualizada y reformulada. Sobre este punto, a través del Segundo Reporte del Plan Nacional contra la violencia de género 2016-2021, manifestó que debe realizarse un seguimiento de todas las políticas y planes creados para enfrentar la violencia contra las mujeres de manera articulada, ya sean financiados mediante Programas Presupuestales (PP) o por Asignaciones Presupuestales que no resultan en Productos (Apnop)¹⁸⁹.

¹⁸⁹ Reporte de Adjuntía N° 001- 2019-DP/ADM: “Segundo Reporte del Plan Nacional contra la violencia de género 2016-2021. Avances en su implementación a nivel regional y provincial”.

Además, mediante el Informe Defensorial N° 186, la institución advirtió la necesidad de actualizar y mejorar la formulación de los instrumentos de gestión, incluida la Política Nacional de Igualdad de Género, a fin de revisar los modelos causales sobre los que basan las intervenciones, así como los servicios que se prestan y las modalidades de violencia de género reconocidas jurídicamente¹⁹⁰.

Otro punto a destacar es el seguimiento que hace la Defensoría en materia del seguimiento de las políticas públicas contra la violencia hacia las mujeres. La institución ha exhortado a evaluar la pertinencia de la modificación del cronograma de implementación del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar (SNEJ), establecido mediante DS N° 003-2019-MIMP, con el propósito de subsanar los problemas en su configuración y en la articulación intra e interinstitucional que han generado retrasos en su cumplimiento. Asimismo, ha solicitado la asignación de recursos y presupuesto para cada una de las instituciones que conforman el SNEJ¹⁹¹.

Desaparición de mujeres

En lo que corresponde a la desaparición de mujeres, adolescentes y niñas, la Defensoría del Pueblo identificó en el año 2019, que de 166 víctimas de feminicidio, 16 habían sido previamente reportadas como desaparecidas. En tal sentido, advertimos que la desaparición en el caso de víctimas está íntimamente conectada a la comisión de delitos como el feminicidio, trata de mujeres con fines de explotación sexual, violencia sexual, entre otros. Es así que, en el año 2021, se identificó que el 13% (19) de las víctimas de feminicidio fueron previamente reportadas como desaparecidas, y de enero a abril del presente año, fue el 17% (7) de un total de 42 víctimas.

Esta situación impulsó la formulación y aprobación del Protocolo de Búsqueda de Personas Desaparecidas mediante el Decreto Supremo N° 002-2020-IN, que establece diligencias mínimas de búsqueda, mecanismos de difusión de las notas de alertas y alertas de emergencia, así como un procedimiento específico de atención a las víctimas cuando estas son ubicadas.

Por otro lado, ante la carencia de cifras oficiales sobre la desaparición de mujeres, adolescentes y niñas, en el año 2020 iniciamos la sistematización de notas de alertas publicadas por la Policía Nacional del Perú (PNP) en su portal institucional. A partir de esta información, formulamos el reporte mensual “¿Qué pasó con ellas?”, cuyo objetivo principal es la protección efectiva y la pronta ubicación de las víctimas, brindar la orientación sobre el procedimiento a seguir ante una desaparición, y rendir cuentas a la ciudadanía sobre cómo el Estado debe enfrentar esta grave problemática.

Gracias a la oportuna intervención defensorial, se logró posicionar el tema en la agenda pública y comprometer al Poder Ejecutivo en abordar la temática de manera integral. Ello permitió lograr importantes avances, como la implementación del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas conformado por: el Registro de Personas Desaparecidas, el Portal de Personas Desaparecidas, la Línea 114 para la atención de estos casos, y el Sistema Informático para la activación de la Alerta de Emergencia por la desaparición de niños, niñas y adolescentes.

Con posterioridad a la implementación de dicho Sistema, la PNP acogió importantes recomendaciones de la Defensoría del Pueblo, como brindar estadística oficial de las personas ubicadas, desagregadas por departamento y sexo. En lo que concierne al Portal de Personas Desaparecidas, se incluyó que la denuncia debía ser inmediata, precisando la imperante

¹⁹⁰ Informe Defensorial N° 186: “Balance sobre la política pública contra la violencia hacia las mujeres en el Perú (2015-2020)”, publicado mediante Resolución Defensorial N° 009-2021/DP, del 25 de noviembre de 2021.

¹⁹¹ Reunión de trabajo con la Dirección de Calidad del Gasto Público del MEF (Oficio N° 192-2022/DP, de fecha 14 de julio de 2022).

necesidad de una atención prioritaria en los casos de niñas, niños, adolescentes y mujeres. A pesar de estos avances, persisten problemas como las notas de alerta sin fotografía, sin detalles del contexto y lugar de la desaparición, entre otros.

Asimismo, se creó la Comisión Multisectorial Permanente para el Fortalecimiento del Sistema de Búsqueda de Personas Desaparecidas, cuya finalidad es contribuir a mejorar los elementos del sistema de búsqueda y la coordinación de las instituciones que participan en los procesos de búsqueda y atención a estas víctimas.

El MIMP ha acogido la recomendación de incorporar la desaparición de mujeres por particulares como una manifestación de violencia de género¹⁹², que contribuye a la adecuada atención de las víctimas y a brindar el soporte adecuado a los familiares que se encuentran en procesos de búsqueda.

Si bien hemos logrado importantes avances para la atención de casos de desaparición de mujeres, aún está pendiente mejorar aspectos vinculados a la publicación de estadísticas oficiales que consideren la relación de la desaparición con otros delitos, lograr el fácil acceso a notas de alerta de meses anteriores, así como que la PNP cuente con un plan de capacitación programático y sostenido para todo el personal a nivel nacional. Aunado a ello, sigue en suspenso, por parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, realizar un estudio criminológico sobre las causas de la desaparición de personas en situación de vulnerabilidad en el país, con especial incidencia en niñas, niños, adolescentes y mujeres.

En suma, la discriminación estructural e histórica contra las mujeres las coloca en una posición de desigualdad social y económica respecto de sus pares varones. La inequitativa carga de labores de cuidado, la informalidad laboral femenina, las tareas domésticas, los roles de género, entre otros factores, socavan sus posibilidades de educarse y acceder a empleos formales, contribuyendo así a que la pobreza tenga rostro de mujer. Sumado a ello, la violencia de género no solo afecta múltiples derechos de las mujeres, sino también su capacidad productiva y refuerza, en última instancia, la situación de subordinación que condiciona sus posibilidades de desarrollarse de manera libre y autónoma. Se evidencia, así, tareas pendientes del Estado para atender la problemática de la desigualdad y en específico la violencia de género. Una respuesta estatal que no considere el enfoque interseccional al interior también del colectivo de mujeres, será insuficiente para eliminar las barreras que impiden a las mujeres en situación de pobreza el pleno ejercicio de sus derechos.

5.2. Personas migrantes

La pobreza configura un factor que representa una causa y una consecuencia de los desplazamientos internacionales. Los desequilibrios económicos entre naciones y la falta de satisfacción de necesidades básicas en países con altos índices de pobreza son dos de los principales catalizadores de los flujos migratorios mixtos actuales¹⁹³.

En ocasiones, las personas en situación de pobreza abandonan su país de origen o residencia en búsqueda de mejores oportunidades para el desarrollo de sus proyectos de vida. Esta condición impide que su movilización se dé de forma regular, debido a la falta de recursos para cumplir con los requisitos migratorios exigidos. Frente a ello, optan por recurrir al uso de pasos irregulares, exponiéndose a múltiples riesgos.

¹⁹² Decreto Supremo N° 005-2022-MIMP, que modifica el Reglamento de la Ley N° 30364.

¹⁹³ Corte IDH. (2003). Opinión Consultiva OC-18/03 sobre la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, párr. 111-116.

En el caso de las personas migrantes en situación irregular, su condición los sitúa en un plano de desigualdad frente a los nacionales del país de destino, además de exponerlos a una mayor vulnerabilidad. Por otro lado, aunque las personas refugiadas y solicitantes de refugio –a diferencia de las migrantes– cuentan con protección especial frente a sanciones por ingreso o permanencia irregular, las circunstancias en las que huyen también impiden su inserción en la sociedad de acogida, ya que se desplazan sin suficientes recursos económicos para su estancia, y en ocasiones, sin documentos de identidad o certificados que avalen sus estudios o experiencia profesional.

Población migrante y refugiada venezolana

Ahora bien, dentro del contexto peruano, el perfil de la movilidad ha cambiado, debido al desplazamiento de personas venezolanas en la región por la crisis humanitaria que atraviesa Venezuela, que llevan al Perú a ser, a la fecha, el segundo país receptor de esta población en Latinoamérica. La Plataforma de Coordinación para Migrantes y Refugiados de Venezuela (R4V) señala que en el Perú reside un estimado de 1'286,464 venezolanos, siendo la nacionalidad de personas extranjeras con mayor presencia en el país¹⁹⁴.

Según el Banco Mundial, la población venezolana que ha llegado al Perú es principalmente joven en edad de trabajar, de las cuales el 67% cuenta con algún tipo de estudios superiores¹⁹⁵, técnicos o universitarios y, de ellos, aproximadamente la mitad ha culminado los estudios universitarios. Sin embargo, debido a dificultades legales, burocráticas y económicas, no pueden desempeñar el ejercicio profesional formalmente.

En ese sentido, el mercado laboral informal ha representado la vía más rápida para la obtención de ingresos, aunque los trabajos que ejercen son riesgosos y los expone a situaciones vulneratorias de derechos. Se estimaba que un 89% de trabajadores venezolanos dependientes no contaba con un contrato de trabajo en 2019¹⁹⁶, percibiendo remuneraciones por debajo de los S/930 (anterior remuneración mínima vital). Estas trabas administrativas obligaron a muchos venezolanos y venezolanas a insertarse en el comercio ambulatorio¹⁹⁷.

La situación se agudizó con el estado de emergencia sanitaria, y ante las medidas de inmovilización social implementadas por el Estado, gran parte de esta población se vio impedida de trabajar. De acuerdo a la encuesta desarrollada por el Centro de Desarrollo Económico (Equilibrium CenDe), a mediados de junio del año 2020, 43.1% de los venezolanos en nuestro país se encontraban desempleados y en búsqueda de trabajo¹⁹⁸. La pérdida de los ingresos que anteriormente percibían, unida a una baja capacidad de ahorro, afectó notoriamente su calidad de vida, resultándoles imposible cubrir sus gastos de alimentación y arriendo.

Las familias venezolanas se encuentran en una situación crítica de desabastecimiento, lo cual refuerza su círculo de la pobreza. Asimismo, encontramos que la gran mayoría de refugiados y migrantes venezolanos en el país reside en lugares arrendados; siendo que según el INEI, en 2018 un 95.7% de las personas venezolanas arrendaban los espacios que habitaban¹⁹⁹, lo que los colocó en un mayor riesgo de desalojo²⁰⁰.

194 Ver: <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>

195 Banco Mundial. (2019). *Una oportunidad para todos. Los migrantes y refugiados venezolanos y el desarrollo del Perú*. Perú: Banco Mundial, p.37.

196 BBVA Research. (2019). *Inmigración venezolana a Perú: características e impactos macroeconómicos*, p. 12.

197 Blouin, Cécile (Coord.). (2019). *Estudio sobre el perfil socio económico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y PADF, pp. 45-48

198 Equilibrium CenDE. Resultados: "Encuesta de Opinión a Población Migrante Venezolana en Perú" - Junio, 2020.

199 INEI. (2019). "Condiciones de vida de la población venezolana que reside en el país".

200 En abril de 2020, un 39% de la población venezolana reportó un riesgo entre medio y alto de desalojo. Ver: Equilibrium CenDe (2020). "Segunda Encuesta de Opinión a Personas Migrantes Venezolanas". Perú: Cuarentena Covid-19.

Pese a ello, dicha población no fue incluida en las ayudas económicas que el Estado peruano brindó para paliar los efectos económicos durante la cuarentena, puesto que el acceso a estos bonos solo podía realizarse si se contaba con documento nacional de identidad (DNI). La Defensoría manifestó su postura crítica respecto a la exclusión de la población extranjera de esta medida, así como sobre la carencia general de políticas integrales que coadyuven a la integración plena de las personas refugiadas y migrantes en el país²⁰¹.

Como manifestamos en el Informe de Adjuntía “Personas venezolanas en el Perú. Análisis de la situación antes y durante la crisis sanitaria generada por el Covid-19” (2020), en tanto la irregularidad migratoria es en nuestro país una de las principales barreras para el ejercicio de derechos de los refugiados y migrantes, es necesario que los mecanismos de regularización para lograr su integración sean reforzados. De esta forma se brindaría mayores herramientas para superar la situación de pobreza en la que se encuentran. Sin embargo, y a pesar de que el Decreto Legislativo N° 1350, Ley de Migraciones, contempla la formalización migratoria como un principio rector en la gestión de la migración, su implementación es limitada por la falta de canales permanentes, accesibles y con directrices claras para la regularización migratoria²⁰².

Sumado a lo anterior, a la fecha, los programas de regularización masiva creados solo han brindado acceso a autorizaciones temporales de permanencia, como el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) y el Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP), los cuales presentan una serie de limitaciones, como la imposibilidad de computar el tiempo de vigencia para optar por una residencia o acceder a determinados programas sociales e, inclusive, no son útiles para acceder a puestos de trabajo o abrir cuentas bancarias.

Si bien en el caso de las personas solicitantes de refugio se han dado avances importantes con la implementación de la calidad migratoria humanitaria, que otorga a sus beneficiarios/as un carné de extranjería y facilita el ejercicio de derechos, su alcance es limitado porque solo favorece a quienes han solicitado refugio en el país y porque su otorgamiento es discrecional.

Las crisis humanitarias que llevan a personas a migrar de su país de origen generan que, en su gran mayoría las personas migrantes y refugiadas se encuentren en una situación irregular que impide o limita su integración a la sociedad, y los expone a situaciones de riesgo que suponen una vulneración de sus derechos. Este es el caso de la población venezolana en el Perú. El contexto de vulnerabilidad en el que se encuentran obliga al Estado a adoptar medidas con un enfoque interseccional para hacer frente a la situación de exclusión y pobreza que obstaculiza el ejercicio de sus derechos.

5.3. Pueblos indígenas

El Perú es un país pluricultural y multilingüe, con presencia de 55 pueblos indígenas u originarios, cuyos miembros hablan una de las 48 lenguas indígenas vigentes. Por ello, nuestra Constitución Política reconoce y protege el derecho a la identidad étnica y cultural de la nación, así como reconoce como oficiales a las lenguas aborígenes u originarias en zonas donde estas predominen.

Los diversos pueblos originarios que habitan en el país tienen presencia en las zonas urbanas y rurales. Actualmente, gran parte de ellos se organizan en comunidades campesinas y nativas,

201 Defensoría del Pueblo. (2020). Informe de Adjuntía N° 002-2020-DP/ADHPD: “Personas venezolanas en el Perú. Análisis de la situación antes y durante la crisis sanitaria generada por el Covid-19”, p. 83.

202 Defensoría del Pueblo. (2020). Informe de Adjuntía N° 002-2020-DP/ADHPD: “Personas venezolanas en el Perú. Análisis de la situación antes y durante la crisis sanitaria generada por el Covid-19”, pp. 80-86.

aunque también existen otras localidades indígenas en zonas rurales o en territorios de difícil acceso donde desarrollan diferentes prácticas, costumbres orgánicas y colectivas.

Sin embargo, lejos de valorar la amplia diversidad cultural y lingüística como un pilar fundamental de nuestra sociedad, los pueblos indígenas u originarios han sufrido por siglos situaciones de discriminación, exclusión y pobreza multidimensional, que se acrecienta por las complejidades geográficas, socioculturales y ambientales. La falta de políticas públicas que afronten estos retos es perjudicial para el acceso de la población indígena a los servicios públicos esenciales en pie de igualdad con el resto de la población, perjudicando sus derechos a la educación, salud, justicia, acceso a un trabajo remunerado, entre otros. De igual forma, la poca presencia del Estado en sus territorios también ha influido en el avance de algunas actividades ilegales e informales (tala y minería, sobre todo), afectando a las comunidades indígenas y colocando en riesgo a sus líderes e integrantes.

Por otro lado, también se ha advertido la poca participación de los pueblos indígenas en espacios de toma de decisiones trascendentes que afectan o podrían afectar su desarrollo. Por ello, debería priorizarse la construcción de una política pública integral e intercultural que oriente y mejore la prestación de servicios en sus comunidades y, por ende, que garantice la efectividad de sus derechos y revierta las situaciones de mayores desventajas y la vulnerabilidad de los pueblos indígenas frente al resto de la población.

Pueblos indígenas y situación de pobreza

La Defensoría del Pueblo, en el marco de su rol constitucional, ha puesto especial énfasis en la necesidad de promover y cautelar la protección de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas. Así, durante los últimos años, viene impulsando el fortalecimiento de la institucionalidad indígena para que se priorice una respuesta estatal efectiva en los ámbitos de la salud, la educación, la lucha contra la violencia en todas sus formas, así como en su participación en espacios de diálogo y procesos de consulta previa, aspectos ineludibles para una coexistencia democrática y equitativa entre los pueblos indígenas y el Estado.

Si a cifras nos referimos, las estadísticas nacionales revelan que la población indígena aún vive por debajo del umbral de la pobreza. Así, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho 2021), el 38.5% de la población indígena u originaria a nivel nacional se encuentra en situación de pobreza; de ella, el 8.7% vive en situación de pobreza extrema.

Asimismo, el INEI ha señalado que la pobreza afectó más a la población que aprendió en su niñez una lengua nativa: quechua, aimara o lengua amazónica. Según el documento “Evolución de la Pobreza Monetaria 2010-2021”, en 2021 la pobreza se presentó en el 32.3% de esta población (6.8% pobre extremo y 25.5% pobre no extremo), siendo superior al 24% de personas en pobreza castellano hablantes (3.5% pobre extremo y 20.6% pobre no extremo)²⁰³.

Si desagregamos esta información por área de residencia, tenemos que, en la zona urbana, el 25.4% de personas que dominan una lengua materna indígena se encuentra en pobreza (3.5% pobre extremo y 21.9% pobre no extremo), mientras que, en la zona rural, es el 41.1% de ellos (11% pobre extremo y 30.2% pobre no extremo). En ambos casos, la pobreza en personas que hablan una lengua indígena y viven en la zona rural es mayor a sus pares castellano hablantes en 3.9% y 3.1%, respectivamente.

203 INEI. (2021). Informe Técnico: Evolución de la Pobreza Monetaria 2010-2021. Pág. 89

Asimismo, respecto de la situación de pobreza de la población que se autoidentifica como parte de un pueblo indígena, según el INEI, en el año 2021, la pobreza afectó en mayor proporción a la población que se autoidentifica como afrodescendiente (negro/mulato/zambo), con 32.9%; seguido de la población que se autoidentifica de origen nativo (31.3%); de origen blanco (23.6%) y mestizo (21.7%).

La Defensoría del Pueblo ha advertido de esta situación en un informe emitido en el año 2019, vinculado a los derechos de las mujeres indígenas, en el que se dio a conocer las mayores desigualdades que ellas enfrentan en comparación a sus pares hombres o mujeres mestizas. En dicha oportunidad, la institución señaló que la situación económica, expresada en su participación en el mercado laboral, es uno de los principales indicadores para medir los índices de desigualdad entre hombres y mujeres²⁰⁴.

En ese marco, se advirtió que, según el Censo 2017, la cifra de personas inmersas en la población económicamente activa (PEA) indígena ascendía a 3'926,554 personas en edad de trabajar. De esta cifra, el 52% (2'041,808) eran mujeres y el 48% (1'884,746) hombres. Desagregando esta información por pueblo indígena, se identificó que la población que habla la lengua quechua sigue siendo el grupo indígena con más personas en edad de trabajar, representando el 86% (3'375,213) del total, siendo en su mayoría mujeres.

Por otro lado, debemos señalar que la situación de pobreza puede variar si se cuenta con la posibilidad de contar con un trabajo remunerado. En el referido informe, advertimos que el 49% (1'029,977) de los hombres indígenas reportó haber trabajado por un pago la semana anterior al Censo 2017; mientras que solo el 27% (606,320) de mujeres indígenas reportó lo mismo. No obstante, todavía quedaban 1'674,714 (73%) mujeres indígenas, casi las tres cuartas partes de las censadas, que no accedieron a un trabajo por algún pago. Es decir, de 10 mujeres indígenas, más de 6 no tienen ingresos propios, situación que evidentemente las coloca en una especial situación de vulnerabilidad.

Otro dato importante es que, según la Enaho, el 59% de la población indígena u originaria a nivel nacional se encuentra ocupada en actividades económicas primarias, principalmente agrícolas. Sin embargo, resulta alarmante que solamente el 11% de la población indígena tenga un empleo formal en el país.

Como se ha señalado en el presente documento, la pobreza responde también a factores o causas multidimensionales como la salud y educación. Con relación al primer punto, la institución pudo identificar con preocupación que, de cada 10 comunidades indígenas, solo 4 cuentan con un establecimiento de salud en su territorio, lo que implica que el 60% —de las casi 7000 comunidades campesinas y nativas censadas— no pueden acceder a los servicios de salud en su localidad²⁰⁵. Esto ha conllevado y conlleva que las personas indígenas deban trasladarse hasta otras localidades, lo que implica gastos que se ven imposibilitados de cubrir por su precaria situación económica, originando mayores brechas de pobreza.

Asimismo, durante la pandemia del Covid-19, la autonomía económica de la población indígena ha sufrido un impacto negativo, debido a las restricciones establecidas por el gobierno que motivaron la suspensión de diversas actividades que la sostenían económicamente, como por ejemplo la venta de artesanías y los servicios turísticos. Si bien la prioridad fue la atención primaria de la salud, no se dieron respuestas efectivas para la atención de las otras necesidades vitales o,

204 Defensoría del Pueblo. (2019). Informe de Adjuntía N° 002-2019-DP/AMASPP/PP: "Situación de los derechos de las mujeres indígenas en el Perú". Pág. 84.

205 INEI. III Censo de Comunidades Nativas y I Censo de Comunidades Campesinas 2017.

en otros casos, las medidas de apoyo económico otorgadas a este grupo fueron insuficientes. Por ejemplo, en el otorgamiento de bonos económicos y entrega de alimentos a la población se presentaron demoras en los procesos de pago, además que se vio complejizado por la falta de adecuación de los procedimientos administrativos sobre este subsidio económico a la realidad diversa de los territorios indígenas.

Inicialmente no se consideró la lejanía de las comunidades a las entidades financieras a cargo de los pagos o, en otros, tampoco se previó la coordinación anticipada con sus organizaciones representativas o los líderes indígenas para el ingreso a las comunidades con motivo de entregarles los subsidios económicos o la adopción de medidas efectivas de bioseguridad para evitar los contagios en estos procesos. Debido a ello, la Defensoría del Pueblo recomendó al Midis la emisión de protocolos que observen la pertinencia cultural antes, durante y después de la entrega de bienes o servicios, en atención a lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1489²⁰⁶, la Constitución Política y el Convenio N° 169 de la OIT.

Respecto del acceso al derecho a la educación de la población indígena, la Defensoría del Pueblo, a través de recomendaciones formuladas en diversos informes, contribuyó en la construcción de una Política Nacional de la Educación Intercultural y Educación Intercultural y Bilingüe que, hasta el año 2016, era inexistente en el país. Ciertamente, su aprobación marcó un hito importante para garantizar que los estudiantes indígenas reciban una educación de calidad, que además considere ineludiblemente el uso de su lengua materna en el proceso de enseñanza y su desarrollo integral, respetando su cultura, cosmovisión y conocimientos ancestrales. Debe destacarse que existen 26,862 instituciones educativas de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) que brindan servicios a un total de 1'238,329 estudiantes indígenas.

Sin embargo, las condiciones en que se prestan estos servicios no son las más adecuadas. Las brechas de infraestructura y de docentes debidamente formados en la EIB, la elaboración y oportuna distribución de materiales educativos y, en los últimos años, las dificultades de acceso a las tecnologías de la información y conectividad, han sido las principales dificultades que afrontan los estudiantes indígenas para el ejercicio de este derecho. Además, aun no existe información estadística estatal que dé cuenta del impacto ocasionado por la pandemia en la educación de este grupo poblacional.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo advirtió con preocupación que desde el año 2018 disminuyó el presupuesto específico asignado a la EIB, además de detectar demoras en la actualización de la Política Nacional de la Educación Intercultural y la Educación Intercultural y Bilingüe.

Finalmente, debemos señalar que, de acuerdo con el Censo Nacional del INEI²⁰⁷, de los más de 6 millones de personas que se autoidentifican como parte de un pueblo indígena u originario, el 66% (3'919,000) reside en el área urbana, mientras que el 34% (2'016,000) vive en zonas rurales. Si bien, como lo hemos señalado anteriormente, la población indígena de zonas rurales muestra mayores niveles de pobreza, debemos manifestar que quienes viven en zonas urbanas también padecen dificultades para acceder a bienes y servicios públicos en mejores condiciones, debido a la falta de un enfoque intercultural y pertinencia lingüística, situación que los expone a no gozar efectivamente de sus derechos, lo que incide en mayores índices de pobreza.

Los pueblos indígenas u originarios en el Perú enfrentan múltiples barreras que refuerzan la situación de discriminación, exclusión social y pobreza, que impiden a una mayoría vivir en

206 Decreto Legislativo N° 1489, Decreto Legislativo que establece acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Covid-19.

207 INEI. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas.

condiciones mínimas de dignidad. A pesar de que el Estado está obligado a salvaguardar la diversidad cultural y lingüística en nuestro país, la evidencia da cuenta que la vinculación entre ser parte de una población indígena y estar en una situación de pobreza o pobreza extrema, es estrecha, y condiciona el pleno ejercicio de sus derechos al trabajo, a la salud, educación y a desarrollarse plenamente en igualdad de condiciones.

5.4. Personas adultas mayores

Hay consenso en asegurar que la pobreza es una condición multidimensional que haría aún más vulnerables a las personas mayores, tal como señala el INEI²⁰⁸.

El envejecimiento en el Perú avanza. En la actualidad, el 13.3%²⁰⁹ de la población total tienen 60 años a más. De acuerdo a proyecciones del INEI (2019)²¹⁰, en el año 2070, esta proporción será del 30% de la población peruana.

Incluso desde antes de la pandemia, la Defensoría del Pueblo alertó sobre las condiciones de desigualdad que afectaban a las personas mayores en diez ámbitos vinculados al ejercicio de derechos fundamentales. En el Informe “Envejecer en el Perú: Hacia el fortalecimiento de las políticas para personas adultas mayores”²¹¹, a partir de la información oficial disponible, se presentaron las brechas existentes que afectan a este grupo poblacional en las siguientes dimensiones: educación, salud, pensiones, vivienda, ambiente sano, vida libre de violencia, empleo, integración social, acceso a las comunicaciones e identidad.

No obstante, este listado de dificultades no son las únicas que afectan a las personas adultas mayores. Fue desarrollada sobre la base de información estadística oficial disponible, a fin de poner en evidencia las condiciones de desigualdad en la población adulta mayor desde un amplio enfoque.

En lo referido a la pobreza monetaria, al 2019, casi el 15% de la población adulta mayor total se encontraba en condición de pobreza; pero en el área rural, más que la duplicaba, llegando al 32%²¹².

Asimismo, en el primer trimestre del presente año, el 55.6% de las personas mayores se encontraban incluidas en la PEA²¹³. Sin embargo, según la información generada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, al 2021, el 87.7% de las personas de 65 años a más realizaban empleo informal²¹⁴.

La seguridad económica en la vejez constituye una condición fundamental para que las personas puedan gozar de una vida en condiciones dignas. En ese sentido, el derecho a una pensión cobra especial relevancia, en tanto que “*el monto de dinero que se recibe y su fin no es solo*

208 INEI. (2020). “Condiciones de vida de la población en riesgo frente a la pandemia del Covid-19”. p. 113. En: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1745/libro.pdf

209 En: <https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin-adulto-mayor-ene-mar-2022.pdf>

210 INEI. (2019a). “Perú: Estimaciones y Proyecciones de la Población Nacional, 1950–2070” (vol. 38).

211 Defensoría del Pueblo. (agosto, 2019). Informe de Adjuntía N° 006-2019-DP/AE: “Envejecer en el Perú: Hacia el fortalecimiento de las políticas para personas adultas mayores”. Lima. El informe puede ser consultado en el siguiente enlace: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/08/IA-N%C2%B0-006-2019-DPAE-ENVEJECER-EN-EL-PER%C3%9A.pdf>

212 INEI. (2020). “Condiciones de vida de la población en riesgo frente a la pandemia del Covid-19”. p. 114. En: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1745/libro.pdf

213 INEI. (junio, 2022). Informe Técnico N° 2: “Situación de la Población Adulta Mayor (enero-febrero-marzo)”. En: <https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin-adulto-mayor-ene-mar-2022.pdf>

214 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. En: <https://www2.trabajo.gob.pe/estadisticas/observatorio-de-la-formalizacion-laboral/tableros-interactivos/tablero-interactivo-del-empleo-informal-observatorio/>

cubrir las necesidades básicas de las personas sino también lograr la calidad de vida"²¹⁵; no obstante, es necesario resaltar que para acceder a una pensión de jubilación se deben cumplir determinados requisitos, que no siempre se dan.

De esta manera, en el Perú, a diciembre de 2019, solamente el 31% de las personas mayores de 65 años gozaba de una pensión, el 20% eran beneficiarias del Programa Pensión 65, y el 49% no contaba con un ingreso asegurado para su vejez²¹⁶.

Como se puede advertir, entre los principales problemas que afectan a las personas mayores se encuentra el limitado acceso a las pensiones, lo que restringe las posibilidades de vivir una vida digna, haciéndolas depender de terceros, especialmente cuando se trata de personas que se encuentran en condición de dependencia y requieren de apoyos y cuidados en su vida diaria.

En materia de protección de los derechos de las personas mayores, es relevante destacar la adhesión del Estado peruano a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores, un instrumento jurídicamente vinculante que ofrece una visión de las personas adultas mayores como sujetos plenos de derecho, en la capacidad de contribuir con su plena inclusión, integración y participación en la sociedad. En el ámbito nacional, existen instrumentos que velan por la garantía de sus derechos, como la Ley N° 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor, y su reglamento. A ello habría que agregar la Política Nacional Multisectorial para las Personas Adultas Mayores al 2030, aprobada mediante Decreto Supremo N° 006-2021, la cual recoge la respuesta estatal a las principales problemáticas públicas que afrontan los adultos mayores para los próximos años.

Cabe agregar que, conforme ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional²¹⁷, las personas mayores gozan de una tutela especial, debido a la existencia de factores que las colocan en una situación de vulnerabilidad y riesgo de afectación de sus derechos fundamentales, entre ellos, la edad avanzada, que genera mayor probabilidad de padecer enfermedades; los estereotipos sobre la vejez, que refuerzan la dependencia y no permiten concebir a las personas mayores como autónomas; las limitaciones para acceder a un empleo que les permita obtener los recursos que requieren para tener una vida en condiciones dignas, situación que incide en su seguridad económica.

Cuando nos referimos al ámbito de la seguridad económica, no podemos dejar de señalar que el Programa Nacional de Asistencia Solidaria–Pensión 65 otorga una subvención económica bimestral de S/250 a personas de 65 años a más que vivan en condición de pobreza extrema; sin embargo, por sus características, dicha subvención no es considerada una pensión²¹⁸.

Cabe precisar que, de acuerdo a la información generada por el INEI, en el primer trimestre del presente año, el 18.4% de las y los jefes de hogar adultos mayores declararon pertenecer al citado programa. Justamente, en el bimestre mayo–junio de 2022, 577,043 personas mayores de 65 años recibieron la citada subvención²¹⁹.

215 Defensoría del Pueblo. (2014). Documento de Trabajo N° 001-2014-DP/AE: "Las pensiones en el marco de la seguridad social en el Perú", p. 22.

216 Defensoría del Pueblo. (marzo, 2021). Documento de Trabajo N° 2-2021-DP/AE: "Conociendo las propuestas de reforma de los sistemas de pensiones: Elementos para una discusión y evaluación necesaria", p. 10.

217 Tribunal Constitucional. Expediente N° 02834-2013-PHC/TC, fundamento 19

218 Defensoría del Pueblo. (marzo, 2021). Documento de Trabajo N° 2-2021-DP/AE: "Conociendo las propuestas de reforma de los sistemas de pensiones: elementos para una discusión y evaluación necesaria". p. 7

219 En: <https://www.gob.pe/institucion/midis/noticias/624776-mas-de-577-000-adultos-mayores-en-pobreza-extrema-de-pension-65-reciben-subservencion-economica>

El carecer de seguridad económica durante la vejez puede ser consecuencia de diversas razones, como la informalidad, empleos precarios o escasamente remunerados, y haberse encontrado fuera del sistema de pensiones. Adicionalmente, se proyecta que en cincuenta años, el Perú enfrentará una presión en el gasto destinado a pensiones 3.5 veces mayor que el actual, pasando del 1.8% en 2015 al 6.3% del PBI en 2075²²⁰. Por ello, es necesario que el Estado adopte medidas que permitan revertir esta situación, pues la afectación de los derechos de las personas adultas mayores, en especial de aquellas en condición de pobreza, será aún más severa y privará de derechos.

Conforme ya fue señalado, además del aspecto monetario, existen ámbitos que inciden en las condiciones de vida de las personas mayores que deben ser tomadas en consideración para una evaluación integral. Así, en el ámbito de la salud, el 85.7% de las personas mayores han presentado un problema de salud crónico y el 87.9% cuenta con algún seguro de salud, sea público o privado. La recurrencia de enfermedades crónicas las llevará a requerir el acceso a servicios de salud, medicamentos, entre otros, lo que impactará en el gasto que deberá asumir la persona mayor para el restablecimiento y conservación de su salud.

En lo referido a la educación, se precisa que en el primer trimestre del presente año, el 17.4% de las personas de 60 años a más no saben leer ni escribir, el 14.3% no cuenta con un nivel educativo o solo tiene nivel inicial, el 38% cuenta con educación primaria, el 26.9% nivel secundaria y el 20.8% nivel superior.

Las personas adultas mayores enfrentan múltiples barreras en distintas dimensiones de sus vidas. Debido a la condición de dependencia y a la necesidad de apoyos y cuidados de terceros para desarrollar su vida diaria, la seguridad económica y el acceso a una pensión resulta indispensable para garantizarles una vida en condiciones dignas. Esta situación de vulnerabilidad afecta particularmente a las personas adultas mayores en situación de pobreza y pobreza extrema. Por este motivo, un análisis sobre la pobreza en este grupo poblacional debe considerar las condiciones de vida en las que se desenvuelven desde un enfoque integral, más allá del aspecto monetario, más aún teniendo en consideración los factores de riesgo que afectan su subsistencia.

220 Defensoría del Pueblo. "Envejecer en el Perú". p. 16

VI.FENÓMENOS
SOCIALES Y
AMBIENTALES QUE
INCIDEN EN LA
POBREZA

6.1. Corrupción

La corrupción es definida como el mal uso del poder público o privado para obtener algún beneficio indebido, sea económico o no, o alguna ventaja, sea directa o indirecta; este mal uso del poder puede ser cometido por agentes públicos, privados o ciudadanos. Este hecho deviene en la vulneración de principios y deberes éticos, así como normas y derechos fundamentales²²¹.

La pobreza, por su parte, es un síndrome situacional en el que encontramos asociados aspectos como el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educativos, malas condiciones sanitarias, una inclusión inestable en el aparato productivo o dentro de sus modos primitivos, actitudes de desaliento y anomia, así como escasa participación en los mecanismos de integración social²²².

La corrupción se constituye como un factor que determina y/o profundiza las condiciones de pobreza, al permitir que numerosos recursos que deben servir para mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza se desvíen hacia el enriquecimiento de funcionarios públicos y aliados²²³. A eso se añade que el acceso a derechos, bienes y servicios, en muchos casos, se encuentra condicionado a participar de actos de corrupción; en estos casos, las poblaciones vulnerables recurren al uso de sus ingresos o a la venta de sus bienes con el fin de obtener dinero que servirá de soborno para las autoridades. Tal situación no hace más que exacerbar su vulnerabilidad a través de la pérdida de sus ingresos o bienes que, generalmente, son los mínimos para subsistir²²⁴.

La corrupción y la pobreza son dos de los principales problemas que enfrenta el país, con el 52.5% y 21.6%, respectivamente, de acuerdo a los resultados de la Enaho 2021²²⁵. Pese a las diversas intervenciones ejecutadas para contrarrestar ambas problemáticas, estas todavía persisten y extienden sus efectos a lo largo del territorio nacional, y además atraviesan todos los ámbitos sociales, políticos y económicos del país. No obstante, la corrupción y la pobreza no son problemas aislados, sino que se correlacionan de manera nada efímera, pues su vínculo es bastante nocivo para el ejercicio y garantía de los derechos fundamentales.

Así, para el Banco Mundial (2020)²²⁶ el movimiento o desvío de fondos derivados de actividades ilícitas, sustraen recursos destinados a necesidades sociales, favoreciendo el incremento de la pobreza y la profundización de la desigualdad. Explicado en términos de contratación pública, cada sol que se desvía en adendas ilegales que aumentan el valor de una carretera es un sol menos para construir más caminos vecinales o para el fortalecimiento estatal en zonas alejadas de las principales ciudades. En otras palabras, la corrupción propicia que la inversión pública destinada para el cierre de brechas, satisfacción de necesidades y demás, no se ejecute a causa del desvío presupuestal.

221 Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, aprobada mediante Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 14 de setiembre de 2017.

222 Altimir, Oscar. (1978). *La dimensión de la pobreza en América Latina*. E/CEPAL/L.180, 22 de septiembre de 1978, p. 2.

223 Romero, Alberto. (2002). *Globalización y Pobreza*. Ediciones Unariño, Pasto, p. 124.

224 Arteaga, Ana María. (2005). "¿Es la corrupción la causa de la pobreza?". En: Rincón Patiño, Rafael (comp.). *Corrupción y derechos humanos: estrategias comunes por la transparencia y contra la impunidad*. (pp. 81-108). Instituto Popular de Capacitación, Medellín.

225 Consultar en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_gobernabilidad_1.pdf

226 Consultar en: <https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet>

En esa línea, Shack, Pérez y Portugal (2020)²²⁷ argumentan que el mayor interés de los investigadores en el fenómeno de la corrupción en los últimos años responde al efecto distorsionador que ella tiene en el desarrollo económico y social de los países, afectando principalmente a los pobres, puesto que implica el desvío de recursos que deberían estar destinados a mejorar la vida de las personas, fundamentalmente de las que viven en situación de pobreza.

En el estudio citado, a cargo de la Contraloría General de la República, el costo de la corrupción y la inconducta funcional superó los 23 mil millones de soles solo en el año 2019; con dicho monto se podría haber aliviado el 88% de la brecha de infraestructura del sector Salud. Además, invirtiendo únicamente la cuarta parte de esos S/23,000 millones, también se habría cubierto el 100% de la brecha de infraestructura de largo plazo. En suma, la corrupción impide extender la presencia del Estado en los lugares en los que este está ausente.

La corrupción produce y reproduce las condiciones de pobreza al impedir que los fondos destinados para programas, proyectos y acciones, que buscan mermar la existencia y permanencia de situaciones sociales y económicas desfavorables, cumplan su objetivo inicial. También se advierte situaciones donde las prácticas corruptas conducen a altos niveles de ejecución presupuestal, pero sin impactos sociales significativos. De esta manera, la trampa de la pobreza no puede ser superada si la corrupción persiste y se arraiga todavía más en la sociedad, sobre todo a nivel público. En definitiva, la corrupción representa un impedimento sustancial para el desarrollo justo e igualitario de los miembros de una sociedad y profundiza su vulnerabilidad.

6.1.1. Incidencia de la corrupción en el desarrollo y en la pobreza

Para mejorar la comprensión de la incidencia de la corrupción en la pobreza, traemos a colación el trabajo de Bigio y Ramírez (2017)²²⁸, autores que realizan una recopilación de los principales estudios que, mediante el uso de métodos cuantitativos, exploran la relación entre corrupción, pobreza y problemáticas asociadas a aquella.

Por un lado, señalan que los países con menores controles de la corrupción poseen menores gastos en educación por habitante²²⁹, lo cual pone de relieve la relación directa entre ambos aspectos; esta situación puede explicarse por el hecho de que la educación no suele involucrar grandes proyectos de inversión pública que permitan generar rentas “extras”. Igualmente, los países con menores controles de la corrupción tienen una elevada tasa de mortalidad infantil, que sería consecuencia de los servicios de salud pública de mala calidad; además, en este caso, la salud pública tampoco suele ser considerada como un sector productor de rentas adicionales.

Cabe añadir que, en contraste con ambos sectores mencionados, el sector Transportes posee una consideración especial relativa a la corrupción, puesto que los numerosos proyectos de inversión dentro de esta cartera posibilitan que sea visto como una rica fuente de rentas extras.

Asimismo, ante la presencia de altos niveles de corrupción se advierten menores niveles de recaudación tributaria²³⁰. Ello implica la disminución de los recursos que posee el Estado para hacer frente a problemas como la pobreza, limitando la capacidad presupuestal para ofrecer

227 SHACK, N., PÉREZ, J., & PORTUGAL, L. (2020). *Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria*. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima, Perú.

228 Bigio, Saki, y Ramírez, Nelson. (2017). *Corrupción e indicadores de desarrollo en el Perú y el mundo: una revisión empírica*. Asociación Peruana de Economía. Documento de Trabajo No. 111. Disponible en: <http://perueconomics.org/wp-content/uploads/2014/01/WP-111.pdf>

229 *Ibidem*, p. 7.

230 *Ibidem*, p. 9.

bienes y servicios de calidad, así como la implementación de planes, políticas y programas orientados a reducir la vulnerabilidad social y a cerrar brechas.

Otra muestra de que la corrupción contribuye a la permanencia e incremento de la pobreza se encuentra en las acciones gubernamentales de países con bajo control de la corrupción, como la creación de exoneraciones que responden a relaciones clientelares, la extensión de los beneficios sociales de programas públicos a grupos no prioritarios desviando los fondos destinados a los grupos más pobres o vulnerables. Aunado a ello, también se advierte que los países con menores niveles de control de la corrupción sufren de mayor desigualdad económica, es decir, tienen un coeficiente de Gini más alto²³¹ y, principalmente, mayor pobreza²³².

Adicionalmente, la corrupción deviene en el aumento del número de proyectos de mayor tamaño y complejidad que genera, al mismo tiempo, un aumento de la inversión pública, disminución de la productividad relativa a dicha inversión, deterioro de la calidad de la infraestructura, así como reducciones presupuestales en otros sectores como educación y salud²³³. La suma de todo lo mencionado no solo perjudica el desarrollo económico de un país, sino que también profundiza las condiciones de pobreza y desigualdad. La corrupción mina los esfuerzos para luchar contra la pobreza y socava aún más el ejercicio de los derechos de las personas que viven en condiciones socioeconómicas desfavorables.

La suma de todos los factores que entraña la corrupción, como el desvío de fondos derivados de actividades ilícitas, los altos niveles de ejecución presupuestal sin impactos sociales significativos, o los menores niveles de recaudación tributaria no solo perjudica el desarrollo económico de un país, sino también profundiza las condiciones de pobreza y desigualdad existentes dentro del mismo. La corrupción mina los esfuerzos para luchar contra la pobreza y socava aún más el ejercicio de los derechos de las personas que viven en condiciones socioeconómicas desfavorables.

6.1.2. Corrupción en programas sociales: caso canasta básica familiar durante la pandemia

Los programas sociales son diseñados e implementados con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las personas en situación de vulnerabilidad. Para ello entregan bienes y ofrecen servicios con el fin de reducir las brechas que obstaculizan su adecuado desarrollo, para de ese modo construir una sociedad más justa e igualitaria. Lamentablemente, en algunos casos las prácticas corruptas han calado dentro de los programas sociales, pues el arraigo de la corrupción dentro de la esfera pública no los ha exceptuado, impidiendo que estos concreten adecuadamente sus objetivos. Funcionarios públicos y aliados han visto en algunos casos de programas sociales una oportunidad para obtener beneficios y ganancias extra en desmedro de la vulnerabilidad de otras personas, como aquellas que viven en condición de pobreza.

Con el inicio de la pandemia por la propagación del Covid-19, mediante el Decreto de Urgencia N° 033-2020 se dispusieron medidas de carácter extraordinario en materia económica y financiera, con el objetivo de contrarrestar el impacto generado por las disposiciones preventivas establecidas en el marco del estado de emergencia nacional; una de estas medidas consistió en la transferencia de S/213 650,000 a los gobiernos locales para la adquisición y distribución de canastas básicas familiares (CBF) compuestas por víveres de primera necesidad cuyos beneficiarios eran familias en situación de vulnerabilidad.

231 El coeficiente de Gini es una de las mediciones económicas de desigualdad en el ingreso más empleadas a nivel global. El valor se encuentra entre 0 y 1, siendo 0 la máxima igualdad, esto es, todas las personas tienen los mismos ingresos; y 1 representa la máxima desigualdad, lo cual representa que todos los ingresos los tiene una sola persona.

232 Bigio, Saki, y Ramírez, Nelson. (2017), ob. cit. p. 10.

233 CANO, L. (2014). "La corrupción y la ineficiencia en el gasto público local y su impacto en la pobreza en Colombia". En Coyuntura económica: Investigación económica y social, 44(1), pp. 121-172.

Al respecto, la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción elaboró un informe especial sobre corrupción durante el estado de emergencia por el Covid-19²³⁴, que abarcan los casos de corrupción referidos a las CBF. De acuerdo con este documento, la Contraloría General de la República diseñó una plataforma llamada “Monitor de control y transparencia Covid-19”, que serviría como medio para que las entidades realicen el registro de información acerca del proceso de adquisición, avance de ejecución presupuestaria y detalle del contenido de las canastas. Sin embargo, al cierre del documento citado, esta plataforma advirtió que 12,371 funcionarios y servidores públicos habrían sido beneficiarios de las canastas pese a no pertenecer al grupo de familias vulnerables, y que además seguían percibiendo ingresos entre los 1200 y 10,000 soles. Tal situación reveló el mal uso de los fondos para la contratación y distribución de las canastas básicas familiares.

Así, se puede mencionar el caso de la Municipalidad Distrital de San Isidro, que entregó canastas a 6 funcionarios públicos que, según la entidad, habrían omitido señalar sus ocupaciones en la ficha de declaración jurada que debían llenar las personas beneficiarias. También resalta el caso de la Municipalidad Distrital de Lagunas, provincia de Yurimaguas (San Martín), donde no se realizaron convocatorias ni invitaciones a otros proveedores con el fin de orientar la compra de canastas básicas familiares en favor de una determinada empresa; asimismo, algunos víveres de las canastas estaban próximos a vencer y otros fueron intercambiados por productos de menor calidad. Por otra parte, en la Municipalidad Distrital de Chivay, provincia de Caylloma, Arequipa, se encontraron productos sin registro sanitario, sin fecha de vencimiento y con diferente peso.

El informe de la Procuraduría ha puesto en relieve casos vinculados a la sobrevaloración de precios en la adquisición de víveres; ha expuesto irregularidades entorno a la distribución de las canastas, tales como la demora indebida de la entrega y la publicidad orientada a fines políticos; también ha identificado casos de corrupción dentro del proceso de empadronamiento de los beneficiarios de las canastas y otros en que trabajadores de la municipalidad se beneficiaron indebidamente de las CBF entregadas por dicha entidad.

Lo desarrollado líneas arriba permite advertir que la corrupción es un mal que invade todo ámbito, y sus daños, aunque son transversales a toda la sociedad, tienen mayor impacto sobre las personas en situación de vulnerabilidad. La carrera por conseguir beneficios y ganancias ilegales no mide esfuerzos, profundizando las brechas existentes y obstaculizando el desarrollo justo e igualitario entre los miembros de una misma sociedad.

Las prácticas corruptas han calado y obstaculizado el adecuado desarrollo de algunos programas sociales. El contexto de la pandemia, caracterizado por medidas extraordinarias en materia económica y financiera, llevó a que se transfirieran significativos montos de dinero a los gobiernos locales para adquirir y distribuir canastas básicas familiares para las familias en situación de vulnerabilidad. Los actos de corrupción identificados en este caso dieron cuenta de cómo este fenómeno afectó principalmente a las personas más necesitadas en un contexto de extrema vulnerabilidad.

6.2. Conflictividad social

La relación entre pobreza y conflicto social tiene una doble explicación. Una que considera a la pobreza como una causa de que las necesidades básicas de un sector de la población no están

²³⁴ Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción. (2021). “Informe sobre corrupción durante el estado de emergencia por Covid-19 en el Perú”. Disponible en: https://procuraduriaanticorruptcion.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2022/01/INFORME-CORRUPCION-DURANTE-EL-ESTADO-DE-EMERGENCIA_v2022-VB.pdf

siendo atendidas, y otra que la considera como una consecuencia de la conflictividad social, cuando esta no es debidamente atendida.

La primera explicación señalada deriva de entender que la privación de los derechos fundamentales, cuando se mantienen en el tiempo, contiene un potencial conflicto social. Vivir en una situación de pobreza, sin embargo, no necesariamente genera de manera automática la idea de insatisfacción o de injusticia, y por ende, de cambio. La prueba es que hay comunidades, caseríos, distritos pobres en los que no se presentan conflictos sociales. La pobreza no desencadena forzosamente un conflicto. Se requiere siempre de una toma de conciencia sobre la situación que se padece y la decisión de plantear una demanda o iniciar una protesta. El conflicto siempre comporta una elección, y la pobreza puede servir de fundamento.

En consecuencia, son la desigualdad y la exclusión las situaciones que dejan constancia de un trato injusto, y germinan una conciencia de postergación que moviliza personas y colectivos por mejores condiciones de vida. En ocasiones, el Estado suele reconocer esta situación y pone en marcha programas sociales, planes de cierre de brechas y zonas de tratamiento especial. Pero el Estado puede también ignorar la situación de pobreza, carecer de planes e indicadores o simplemente decidir no tomarlos en cuenta. En estos casos nos encontramos ante limitaciones de carácter estructural²³⁵ para enfrentar la pobreza. De modo que las desigualdades generan exclusiones y las exclusiones perpetúan la pobreza.

La segunda explicación sobre la relación entre pobreza y conflicto está dada por las consecuencias que el conflicto puede tener en las condiciones de vida de las personas. Esto es observable sobre todo en conflictos internacionales o en conflictos armados internos. Nuestro país quedó devastado después de la Guerra del Pacífico y también a consecuencia del terrorismo de la década del ochenta y parte de la del noventa. Todos los indicadores eran negativos. En este tipo de conflictos se ejecuta un proyecto que busca la eliminación de personas a las que se considera enemigas y el dominio total de un poder sobre otro. No se concibe otro fin que no sea la derrota total de un ejército invasor o de grupos terroristas. En cambio, en el conflicto social no se persigue acabar con alguien o instaurar un sistema o régimen político distintos, sino que se busca respuestas a problemas muy concretos (salud, educación, agua, saneamiento, protección del ambiente, cumplimiento de acuerdos, etc.), o se busca también expresar una insatisfacción, un descontento (incumplimiento de promesas políticas), o ejercer una crítica explícita o implícita sobre el funcionamiento del Estado o el mercado (ineficiencia en la ejecución presupuestal, corrupción, desempleo) o sobre el comportamiento de otros sectores sociales (disputa de tierras entre comunidades, presencia de mineros informales, etc.).

El impacto del conflicto social en la economía de las familias y del país, y su efecto en el incremento de la pobreza, se observa sobre todo cuando se llega a la fase de violencia. Por ejemplo, los bloqueos prolongados de vías de comunicación obligan al cierre de negocios como restaurantes, alojamientos, servicios turísticos, etc. Pero también cuando se frustran inversiones significativas sin que hubiera razones suficientes para oponerse a ellas. Esas cancelaciones son oportunidades perdidas de empleo, de acuerdos económicos y de pago de impuestos. Otros costos como los personales e institucionales también tienen efectos económicos; por ejemplo, la muerte en las protestas de personas que sostienen a sus familias genera desamparo y más pobreza. Y, de forma indirecta, la pérdida de legitimidad de las instituciones, especialmente los gobiernos, tiene consecuencias en la estabilidad política y la calidad de la gestión pública²³⁶.

235 "Las teorías estructurales argumentan que estructuras sociales desiguales producen grupos sociales marginados, de bajos ingresos, poca educación, mala salud y cortas expectativas de vida. La situación impide a algunos realizar su potencial y esto representa una forma de violencia silenciosa e indirecta que puede elevarse a violencia directa". Institute for Analysis and Resolution, George Mason University. (2007). Manual de teorías básicas de análisis y resolución de conflictos. Arlington, VA, p. 10.

236 Al respecto se puede consultar el Informe de Adjuntía N° 001-2019-DP-APCSG: "Los costos del conflicto social", publicado en agosto

En la Defensoría del Pueblo hemos sostenido que, a nivel general, las causas más comunes de la conflictividad social son:

- (i) La expansión del mercado: a partir de los años noventa se rediseñó la política económica, orientándola hacia el mercado, para lo cual se implementaron varias reformas, entre ellas, la apertura a las inversiones extranjeras, desregulación del mercado, tipo de cambio libre, control estricto de la inflación y del déficit fiscal, privatización de empresas estatales, etc. El país creció y, como es natural, las relaciones entre agentes económicos y población incrementaron, originando en muchos casos incomprendimientos mutuos, intereses contradictorios, visiones de la realidad distintas, proyectos de vida aparentemente incompatibles, etc.
- (ii) Debilidad institucional: expresada sobre todo en ausencia del Estado como autoridad que ordena el territorio, satisface necesidades básicas, intermedia para armonizar intereses, protege derechos. Allí donde no hay Estado, las relaciones se tensan con mayor rapidez y la solución demora. Y donde el Estado es ineficiente o corrupto, esta entidad se convierte en un actor generador de conflictividad social. El deterioro de la institucionalidad democrática es actualmente el factor más influyente en la conflictividad social, porque es de las instituciones de donde deben surgir las respuestas a los problemas que la sociedad plantea.
- (iii) Desigualdades y exclusiones: la disminución de la pobreza monetaria a 20.2 % en 2019 es, sin duda, un logro significativo. No obstante, las desigualdades no disminuyeron de la misma manera. Como se sabe, en general, América Latina es el subcontinente más desigual del mundo. Y, como hemos señalado líneas arriba, las desigualdades son percibidas como agravios a la persona humana, a su identidad, a su pertenencia, a su proyecto individual o colectivo. Nos referimos, desde luego, a desigualdades que ponen a las personas en condiciones de inferioridad para ejercer la defensa de sus derechos y garantizar el acceso a bienes y servicios, a reconocimiento, a participación política.

El sistema de monitoreo de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo nos permite identificar y valorar el tipo de demandas que plantea la población. Es la forma más directa de conocer qué demandas están vinculadas a necesidades básicas humanas. Si bien no hay consenso en torno a cuáles son estas necesidades, en todas las clasificaciones están presentes necesidades vinculadas a la subsistencia como agua, alimentos, vestido. Esto nos permite vislumbrar en las actuales circunstancias qué tipo de demandas se originarían en la pobreza, cuál es el tipo de respuesta estatal o social que se necesita y si esa respuesta se está implementando.

La situación de pobreza de millones de personas cobra una nueva significación debido a las crisis alimentarias que surgen como resultado del impacto de la pandemia en las economías, la guerra entre Rusia y Ucrania y sus consecuencias en el suministro de combustibles y fertilizantes, y el cambio climático que impacta en la agricultura, principalmente²³⁷.

A esto hay que agregarle, en el nivel local, las tensiones políticas irresueltas, la pérdida alarmante de capacidad de gestión del gobierno, las múltiples denuncias de corrupción en las más altas instancias del poder político, la retracción de las inversiones, el incremento de la inflación y del costo de los productos de primera necesidad. La crisis alimentaria en un país con los problemas del Perú podría generar conflictos sociales y hechos de violencia.

de 2019.

237 "Una preocupación mayor es que cuando llegó el Covid-19, la región ya padecía problemas persistentes y arraigados que la pandemia no hizo más que empeorar. Económicamente la década de 2010 fue una 'década perdida' (haciendo eco de la década de 1980), durante la cual el crecimiento promedió solo el 2.2% anual". *The Economist*. Reinventar la globalización. Del 18 al 24 de junio de 2022.

6.2.1. Pobreza y conflicto social

Según el Sistema de Monitoreo de Conflictos de la Defensoría del Pueblo, en diciembre de 2021 se registraron 202 conflictos sociales a nivel nacional, cifra que llamó la atención porque desde hace más de tres años no se superaba los 200 casos al mes. El incremento de la conflictividad social responde a múltiples causas, como la acumulación de demandas no atendidas durante la pandemia por el Covid-19, las expectativas por cumplimiento de promesas de campaña del nuevo gobierno, el cuestionamiento a autoridades subnacionales luego de tres años de gestión, entre otros motivos. Estos escenarios se suman a las desigualdades preexistentes en los territorios donde se desarrollan los conflictos sociales, y a la situación de exclusión que viven los actores sociales.

Los siete departamentos con mayor índice de pobreza monetaria (Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Pasco y Puno) registran el 42.1% (85 casos) del total de conflictos sociales en el país. Si bien no podemos hablar de una relación causal entre ambos fenómenos sociales, sí se puede observar que existen condiciones previas a la conflictividad social que la explican. Las personas en situación de pobreza perciben en su día a día la ausencia del Estado, lo cual genera poca confianza en las instituciones y lleva a que tengan una mirada crítica de las autoridades políticas.

Otro indicador que nos ayuda a comprender las desigualdades en las zonas de conflicto es el Índice Global del Hambre-IGH 2021, que se construye a partir de tres dimensiones: ingesta calórica insuficiente, desnutrición infantil y mortalidad infantil. Los siete departamentos (Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Apurímac, Cusco y Ucayali) que cuentan con IGH considerado grave, acumulan el 43.6% de los conflictos sociales registrados a diciembre de 2021. Este indicador nos brinda una mirada diferente a la medición monetaria de la pobreza, presentando una situación de alta vulnerabilidad de niños y niñas que no acceden a alimentación adecuada para su desarrollo y crecimiento.

Como se advierte, aquellos escenarios donde predomina la pobreza, la desigualdad y la exclusión social presentan una mayor incidencia de conflictos sociales. Esta conexión exige al Estado identificar las razones detrás de los conflictos y brindar una especial atención a las demandas sociales vinculadas con las condiciones de vida de las personas.

6.2.2. Demandas sociales y pobreza

Con el propósito de abordar las demandas sociales presentadas por los actores del conflicto, las hemos agrupado según el tema principal al que están relacionadas, considerando únicamente los siete departamentos con mayor índice de pobreza monetaria, los cuales concentran el 49.9% (649) del total de demandas sociales a nivel nacional.

CUADRO 12
INTERVALO DE POBREZA Y CONFLICTOS SOCIALES, SEGÚN DEPARTAMENTO

Departamento	Intervalo de pobreza		Números de conflictos sociales	Demandas sociales	Índice Global del hambre
	Inferior	Superior			
Ayacucho	36.7	40.9	8	43	22.1
Cajamarca	36.7	40.9	9	87	19.1
Huancavelica	36.7	40.9	10	22	24.1
Huánuco	36.7	40.9	7	30	22.6
Loreto	36.7	40.9	29	302	23.3
Pasco	36.7	40.9	9	95	17.1
Puno	36.7	40.9	14	70	19.2
Amazonas	24.0	27.1	5	23	16.0
Apurímac	24.0	27.1	15	141	29.9
Junín	24.0	27.1	8	22	19.3
La Libertad	24.0	27.1	4	7	14.1
Lima	24.0	27.1	6	9	18.0
Lima Metropolitana	24.0	27.1	3	19	18.0
Piura	24.0	27.1	11	56	17.3
Callao	24.0	27.1	0	0	8.1
Áncash	19.0	22.8	15	116	15.7
Cusco	19.0	22.8	18	101	20.5
San Martín	19.0	22.8	5	17	11.6
Tacna	19.0	22.8	1	5	13.0
Tumbes	19.0	22.8	1	2	14.0
Ucayali	19.0	22.8	1	11	23.6
Arequipa	11.0	14.6	3	11	15.0
Lambayeque	11.0	14.6	4	16	8.1
Moquegua	11.0	14.6	5	17	13.2
Ica	4.5	9.0	1	1	10.1
Madre de Dios	4.5	9.0	1	6	14.5

Fuente: Defensoría del Pueblo - SIMCO. INEI. IGH 2021

Las demandas sociales planteadas en los conflictos revelan los problemas priorizados por la población, con el objetivo de que sean atendidos por el Estado y las empresas involucradas. Igualmente, reflejan las necesidades que persisten en sus localidades, como el acceso a servicios públicos, el fortalecimiento de capacidades, entre otros. Las demandas sociales guardan relación con el número de conflictos sociales que se registran en un departamento, y permiten identificar el sector y las entidades responsables de brindar atención.

De las demandas identificadas, el 23.3% (151) se refiere a actividades extractivas y/o industriales y relacionamiento. De este grupo, 87 demandas están vinculadas a inversión en desarrollo. De igual manera, el 23.3% (151) está relacionado a servicios públicos y otras prestaciones del Estado.

En este tema se consideran aquellas demandas de acceso, mejoramiento o financiamiento de proyectos de inversión pública por parte del Estado y a la regulación de servicios públicos. Destaca la cantidad de demandas sociales en Loreto referidas a servicios públicos y otras prestaciones del Estado, tomando en cuenta que es el departamento con mayor número de conflictos, la transitabilidad es más dificultosa y es culturalmente el más diverso de nuestro territorio, reafirmando las necesidades que persisten en este territorio. Seguidamente se encuentran las demandas vinculadas al medio ambiente y recursos naturales, con el 20.0% (130), afines al derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de vida.

Con relación a la entidad llamada a intervenir, el 53% (344) del total corresponde al Estado, el 27.4% (178) a las empresas, y el 19.6% (127) al Estado y empresas conjuntamente. Si bien las responsabilidades del Estado son explícitas, su intervención es intersectorial y participan diferentes niveles de gobierno; allí radica la importancia de atribuir responsabilidades en la atención de las demandas sociales.

CUADRO 13
DEMANDAS SOCIALES EN LAS REGIONES CON MAYOR ÍNDICE DE POBREZA MONETARIA

Tema	Total	Porcentaje	Loreto	Pasco	Cajamarca	Puno	Ayacucho	Huánuco	Huancavelica
Total	649	100%	302	95	87	70	43	30	22
Actividades extractivas y/o industriales y relacionamiento	151	23.3%	36	43	37	10	10	10	5
Servicios públicos y otras prestaciones del Estado	151	23.3%	100	12	2	21	2	10	4
Medio ambiente y recursos naturales	130	20.0%	48	20	24	15	18	2	3
Transparencia, integridad, participación y protesta social	38	5.9%	21	2	4	7	0	1	3
Demarcación territorial propiedad individual y colectiva	34	5.2%	14	4	3	4	8	0	1
Acceso a la justicia y cuestionamiento a normas y resoluciones	27	4.2%	15	1	4	2	0	3	2
Cumplimiento de acuerdos compromisos	24	3.7%	11	7	3	1	1	1	0

Organización del Estado y gestión pública	23	3.5%	14	1	4	2	2	0	0
Procesos de diálogo	19	2.9%	7	1	2	4	2	1	2
Derechos laborales informalidad y acceso y continuidad en el empleo	18	2.8%	13	3	2	0	0	0	0
Emergencias desastres y apoyo del Estado	14	2.2%	8	1	1	3	0	0	1
Interculturalidad y pueblos indígenas	13	2.0%	11	0	1	0	0	1	0
Otros	7	1.1%	4	0	0	1	0	1	1

Fuente: Defensoría del Pueblo – SIMCO.

El impacto de la pobreza en los derechos humanos también puede ser evaluado desde la óptica de si las personas fueron atendidas en sus necesidades. Como se ha podido observar en las demandas sociales identificadas en los casos de conflicto social, un porcentaje importante se refiere al acceso a servicios públicos de calidad cuya responsabilidad recae en el Estado, que está relacionada a los indicadores de pobreza multidimensional.

En un país carente de ingresos públicos es comprensible que el presupuesto sea insuficiente; pero en el caso peruano, pese a contar con presupuesto, la gestión pública no llega a quienes más lo necesitan. Estamos frente a un Estado que excluye a pesar de tener recursos, y esto obedece a distintas razones como la ineficiencia, la corrupción, la discriminación o la manipulación política del presupuesto.

Si revisamos las 10 regiones con más conflictos sociales y la comparamos con los niveles de ejecución presupuestal del 2021 en proyectos de inversión²³⁸, vemos que, por un lado, la ejecución municipal es en promedio del 65.92% y la regional del 70.19%. Es decir, hay saldos de casi el 30% a más sin ejecutar, pese a que muchas comunidades campesinas y pueblos amazónicos aún carecen de acceso a agua potable, postas médicas, educación de calidad, etc. Y a la vez, lo que sí ejecutan no necesariamente se orienta a la atención de las demandas sociales presentes en los conflictos.

Esto pone en evidencia que en nuestro país no se considera que los costos del conflicto influyen en la gestión pública. Como lo ha señalado la Defensoría del Pueblo en el Informe de Adjuntía “Los costos del conflicto social. Una aproximación metodológica a las dimensiones económicas, sociales e institucionales del conflicto social en el Perú”, en un país con una conflictividad social persistente se debe incorporar la “perspectiva del conflicto”, y la evaluación de sus costos en el debate sobre el presupuesto y las decisiones de gobierno que influyen en la vida y los derechos de las personas.

238 Ver: <https://www.comexperu.org.pe/upload/articles/reportes/reporte-eficacia-006.pdf>

En ese sentido, consideramos no se está aplicando el principio de “Orientación a la población” recogido en el numeral 5) del artículo 2º del Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, Decreto Legislativo N° 1440, el cual dispone que “el Proceso Presupuestario se orienta al logro de resultados a favor de la población y de mejora o preservación en las condiciones de su entorno”.

Por lo expuesto, se evidencia que las demandas sociales en nuestro país están dirigidas a que el Estado asegure condiciones de vida dignas a la población; por ejemplo, a través de la adecuada prestación de servicios públicos esenciales. Precisamente, la desatención prolongada de estas demandas vinculadas con la situación de pobreza en que se encuentran gran parte de la población es un factor para el incremento de la conflictividad social en nuestro país.

6.2.3. Consecuencias de la pobreza y la crisis alimentaria

El temor que recorre los países es que las causas de la crisis alimentaria se mantengan por un tiempo prolongado²³⁹. ¿Cuánto pueden resistir las economías? ¿Cuáles son las medidas más efectivas para paliar la situación? Es evidente que el ahondamiento de la crisis alimentaria puede tener consecuencias serias en la economía del país y de las familias, pero especialmente en las políticas de carácter humanitario y social. En circunstancias de este tipo se debe tomar en serio el probable surgimiento de expresiones sociales como protestas, desplazamiento de personas, saqueos, etc.

Es verdad que en el Perú la pobreza es anterior a la pandemia y a esta crisis, pero se agravó considerablemente con el freno que se aplicó a la economía para evitar la circulación de personas y los contagios. Pese a que ha habido en el último año una recuperación, no aún a los niveles anteriores a la pandemia, la crisis alimentaria nos encuentra en un momento en que el número de personas en situación de pobreza monetaria es de 8'556,000, lo que representa 2'065,000 más que en el 2019 (31.8%), y la situación política y administrativa no parece estar a la altura de este nuevo desafío.

Una primera consecuencia radica en el incremento de las migraciones de las zonas rurales a las zonas urbanas: este es un fenómeno que no ha dejado de presentarse en nuestro país y que ha dado lugar a un “nuevo rostro del Perú”²⁴⁰. Las motivaciones han sido principalmente económicas, debido al empobrecimiento del campo o, en los años ochenta y noventa, la violencia terrorista que provocó desplazamientos forzados de cientos de miles de compatriotas. La decisión de movilizarse en busca de mejores oportunidades de acceso a recursos que satisfagan necesidades, o de evitar ser víctimas de la violencia terrorista, es un fenómeno universal. En el Perú actual no tenemos aún cifras oficiales sobre el incremento de las migraciones por la crisis alimentaria, pero en caso de producirse, pueden generar una presión adicional a los gobiernos regionales, locales y al gobierno nacional en el acceso a vivienda, servicios de agua y saneamiento, electricidad y, ciertamente, alimentos. Esta presión puede derivar en conflictos sociales.

Otra consecuencia puede ser una mayor presión sobre las empresas extractivas. Como lo ha señalado la Defensoría del Pueblo, los conflictos sociales de tipo socioambiental son los más numerosos y, entre ellos, los relacionados con minería e hidrocarburos. En los últimos veinte años la actividad minera ha sido intensiva, y las empresas, como parte de su política de relacionamiento, han suscrito convenios, actas y contratos que comprometían a las mineras a hacer aportes

239 “Todo esto tendrá un efecto doloroso sobre los pobres. Los hogares de las economías emergentes gastan el 25% de sus presupuestos en alimentos, y en África subsahariana hasta el 40%. En Egipto, el pan proporciona el 30% de todas las calorías. En muchos países importadores, los gobiernos no pueden permitirse subsidios para aumentar la ayuda a los pobres, especialmente si también importan energía, otro mercado en crisis”. (The Economist, La catástrofe alimentaria que se avecina. Del 21 al 27 de mayo de 2022).

240 El libro clásico que plantea una nueva visión del país fue *Desborde popular y crisis del Estado* (1984), de José Matos Mar.

económicos, implementar proyectos de desarrollo o contratar trabajadores de las comunidades o poblaciones. Si las necesidades se incrementan, una consecuencia probable es que se busque una contribución mayor, en un contexto, además, de caída de la inversión minera, lo que tensaría aún más las relaciones con las empresas que vienen operando. Dados los antecedentes de movilizaciones sociales recientes, es probable que los actores sociales no descarten la vía del conflicto.

Un tercer efecto podría ser las movilizaciones sociales y saqueos. En circunstancias extremas, las poblaciones se desbordan y saquean establecimientos de provisión de alimentos. El miedo a la hambruna y la sensación de desprotección empujan a los más necesitados a cometer este tipo de actos. Grupos de delincuentes o marginales suelen aprovechar situaciones de convulsión social para extremar la violencia.

Adicionalmente, la crisis alimentaria produce en las personas desesperanza, miedo a enfermar o morir, sensación de indefensión y búsqueda de apoyo. Estas circunstancias materiales y emocionales de vida suelen ser propicias para las organizaciones extremistas que, mediante una prédica de cuestionamiento absoluto del sistema económico y político, buscan enrolarlos en sus filas. La pobreza y la desesperación han sido históricamente fuentes de crecimiento de alternativas violentistas y fanáticas.

Frente a un posible incremento y agudización de los conflictos sociales en el país, derivados de la crisis alimentaria y la pandemia, el Estado debe centrar su atención en las demandas sociales vinculadas con la situación de pobreza. De no ser así, el costo social de la pobreza no atendida podría ser un incremento de la migración que presione la gestión de gobiernos locales, regionales y nacional, un aumento de tensión en la relación que mantiene la población con las empresas extractivas, y las movilizaciones sociales, que pueden derivar en acciones violentas.

6.3. Cambio climático

De acuerdo con la ONU, se estima que el mundo se encamina hacia un aumento de temperatura de al menos 3°C en este siglo. Entre otros impactos, provocará una mayor magnitud de los desastres naturales²⁴¹, que representarán para el Estado un alto costo económico, además de la afectación a las poblaciones y a los ecosistemas.

Sobre el particular, cabe recordar que el cambio climático impacta directamente en el desarrollo y, en consecuencia, en el incremento y la reducción de la pobreza. En tal sentido, existen poblaciones vulnerables al clima, debido a que viven en regiones especialmente afectadas por el cambio climático y que tienen una baja capacidad de adaptación, con lo cual existe un mayor consenso en que las alteraciones ambientales van a desafiar sustancialmente nuestra capacidad de erradicar la pobreza a mediano plazo²⁴². Además, un gran porcentaje de esta población se dedica a la agricultura, pesca y otras labores que son afectadas directamente por el clima²⁴³.

Un claro ejemplo de la relación entre los efectos del cambio climático y la pobreza son los impactos devastadores económicos y sociales que aún persisten en Piura, como resultado de la magnitud con la que se presentó el fenómeno de El Niño en el año 2017, también denominado Niño Costero.

241 Organización de las Naciones Unidas. "No actuar contra el cambio climático costará muy caro a los países". En: <https://news.un.org/es/story/2021/01/1486482>

242 Alianza Clima y Desarrollo. "Informe de Política". En: https://cdkn.org/sites/default/files/files/CDKN_CC-y-Reduccion-de-la-Pobreza.pdf

243 Ministerio del Ambiente. <https://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/wp-content/uploads/sites/11/2013/10/CDAM0000323.pdf>

En atención a ello, el cambio climático es un componente importante en las estrategias destinadas a evitar y reducir la pobreza. Así, por ejemplo, de acuerdo con las condiciones de pobreza y extrema pobreza, se requieren estudios de adaptación en los departamentos de Pasco, Junín, Huancavelica y Ayacucho; mientras que urgen acciones inmediatas en Apurímac y Puno, debido al serio impacto de las heladas –cada vez más intensas por el cambio climático– en los medios de sustento de los pobladores indígenas²⁴⁴.

En la misma línea, el Estado peruano también asumió compromisos internacionales, como la meta de convertirse en un país de carbono neutral al año 2050, y reducir en un 40% las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que emite el país para el año 2030²⁴⁵.

Sobre el particular, la deforestación es la mayor fuente de emisiones de GEI del país; solo en los últimos años se deforestaron más de 2.6 millones de hectáreas de bosques²⁴⁶, que equivalen a la suma de la superficie del Callao, Ica y Tumbes. A la vez, la pobreza es uno de los principales factores demográficos que impulsa la deforestación²⁴⁷, sobre todo mediante actividades informales e ilícitas como la expansión de actividades agropecuarias no sostenibles, el cultivo ilegal de coca y la minería ilegal e informal²⁴⁸.

Como resultado, a los impactos del cambio climático se suma la degradación ambiental que provocan dichas actividades. Por ello, resulta de vital importancia erradicar las acciones que constituyen infracciones y delitos ambientales asociados a la deforestación, así como promover actividades alternativas sostenibles, como el pago por servicios ambientales, en cuyo caso urge la reestructuración del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático; de acuerdo a la recomendación efectuada por la Defensoría del Pueblo²⁴⁹.

En tal sentido, la Defensoría del Pueblo también recomendó a la Presidencia del Consejo de Ministros y al Ministerio Público, que conjuntamente con los sectores y las coordinaciones nacionales de las fiscalías especializadas en materia ambiental, crimen organizado y tráfico ilícito de drogas, además de los gobiernos regionales, diseñen e implementen una estrategia integral para erradicar la deforestación provocada por la tala ilegal, los cultivos ilícitos de coca, el tráfico de tierras, la minería ilegal y, con ello, lograr una importante reducción en la tasa anual de deforestación²⁵⁰.

Del mismo modo, se destacó la creación de la Unidad Funcional de Delitos Ambientales del Ministerio del Ambiente y de la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente denominada Comisión de Alto Nivel para la prevención y reducción de Delitos Ambientales²⁵¹, a cargo de dicho ministerio; considerando de vital importancia su articulación con la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal²⁵².

Por otro lado, se recomendó la implementación permanente de políticas públicas orientadas a impulsar la transición energética hacia el uso de energías renovables, la incorporación de la economía circular y el tránsito sostenible en las actividades diarias, principalmente en las urbes²⁵³.

244 Ibídem.

245 Minam. En: <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/321091-comision-de-alto-nivel-de-cambio-climatico-aprueba-nueva-ambicion-climatica-del-peru>, <https://andina.pe/agencia/noticia-pedro-castillo-compromiso-es-convertir-al-peru-un-pais-carbono-neutral-al-2050-855371.aspx>

246 Minam. En: <https://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php>

247 Minam. En: <http://www.bosques.gob.pe/archivo/brochure-deforestacion-pnrvb.pdf>

248 Defensoría del Pueblo: Informe de Adjuntía N° 19-2021-DP/AMASPP: "En defensa de las personas expuestas a metales pesados, metaloides y otras sustancias químicas: Los impactos de la contaminación ambiental".

249 Mediante Oficio N° 349 -2021-DP/AMASPP.

250 Mediante Oficios N° 327-2021-DP y N° 328-2021-DP.

251 Mediante Oficio N° 349 -2021-DP/AMASPP.

252 Mediante Oficio N° 328-2021-DP.

253 Mediante Oficio N° 349 -2021-DP/AMASPP; y en: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-pide-al-ministerio-del->

Asimismo, se solicitó al Ministerio del Ambiente emitir los lineamientos para la identificación de las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático en las actividades y proyectos con impactos ambientales significativos; así como coordinar con el Ministerio de Economía y Finanzas la incorporación del análisis del riesgo climático en los proyectos de inversión pública²⁵⁴.

Si bien existen avances en el marco jurídico de la materia, como la aprobación del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático del Perú, los Lineamientos metodológicos para la formulación y actualización de las Estrategias Regionales de Cambio Climático y sus anexos, así como la adecuación de la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático a la Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático; aún se encuentra pendiente que el Ministerio del Ambiente culmine la elaboración y aprobación de la actualización de la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático al 2050, recomendación en la que la Defensoría del Pueblo viene insistiendo²⁵⁵.

No cabe duda que los impactos sobre el ambiente, derivados del cambio climático, afectarán principalmente a las poblaciones pobres y en extrema pobreza, por su baja capacidad de respuesta y adaptación, por lo que urge que el Estado peruano implemente las recomendaciones efectuadas por la Defensoría del Pueblo en materia de cambio climático, e incorpore la variable del cambio climático en las políticas de lucha contra la pobreza.

ambiente-impulsar-politicas-publicas-frente-al-cambio-climatico/

254 Ibidem.

255 Ibidem.

VII. ENFOQUE
MULTIDIMENSIONAL
PARA LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS

El enfoque multidimensional no debería limitarse a la medición de la pobreza, sino que también debería emplearse para el diseño y ejecución de políticas públicas dirigidas a asegurar condiciones de vida dignas a las personas.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) y OPHI han evidenciado que los IPM pueden proporcionar una base de evidencias para elaborar políticas equitativas y bien dirigidas. El IPM, al evaluar las distintas privaciones superpuestas que padecen las personas, permite identificar qué sectores de la población están en peor situación que otros²⁵⁶.

En Colombia, por ejemplo, el IPM fue empleado para focalizar las políticas de asistencia social frente a la pandemia por el Covid-19. A partir de los registros disponibles del IPM, en menos de dos semanas, entre marzo y abril de 2020, se identificaron familias vulnerables que serían beneficiarias de canastas de comida, transferencias de efectivo adicionales para las familias beneficiarias de programas sociales y se entregó “ingresos solidarios” a hogares que no son beneficiarios de ningún programa gubernamental, pero que eran vulnerables y dependían de trabajos informales²⁵⁷. No solo ello, además el nivel de desagregación de la información en dicho país permitió a cada alcalde de Colombia establecer qué áreas de la ciudad necesitaban campañas complementarias para crear conciencia sobre las prácticas sanitarias recomendadas y las medidas preventivas en los hogares²⁵⁸.

De haber contado con un instrumento como el IPM, el Estado peruano habría podido brindar una respuesta más rápida y efectiva a los problemas sociales derivados de la pandemia por el Covid-19.

Por tanto, es importante que las instituciones estatales adopten un enfoque multidimensional en sus acciones dirigidas a atender la problemática de la pobreza. Un espacio propicio para ello es la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS)²⁵⁹, encargada de dirigir, articular, coordinar y establecer los lineamientos de la política y gasto social para reducir la pobreza en el país.

La CIAS cuenta con la participación de los/as ministros/as de Estado que dirigen los principales sectores vinculados con la pobreza: inclusión social, economía, salud, educación, trabajo, mujeres y poblaciones vulnerables, entre otros. Siendo así, la adopción de un enfoque multidimensional en este espacio de coordinación resulta determinante para imprimir en las políticas públicas una comprensión más integral de la pobreza.

El enfoque multidimensional también debería regir el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Sinadis)²⁶⁰, bajo la rectoría del Midis, el cual busca asegurar el cumplimiento de las políticas públicas destinadas a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales. Esto lleva a adecuar la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social²⁶¹, inicialmente

256 DIRKSEN, Jakob. (2022). “Uso de los Índices de Pobreza y Vulnerabilidad Multidimensionales para la formulación de políticas equitativas en el contexto de emergencias sanitarias”. En: *Revista Dimensiones*. N° 13, OPHI, p. 17. Disponible en: https://mppn.org/wp-content/uploads/2022/02/2022_Dimensiones13_ES.pdf

257 Oviedo, Juan Daniel. (agosto, 2020). “Usar el IPM como herramienta para elaborar respuestas gubernamentales ante la pandemia de Covid-19”. En: *Revista Dimensiones*. N° 10, OPHI, p. 18. Disponible en: https://mppn.org/wp-content/uploads/2020/08/ES-Dimension-10_WEB-VF.pdf

258 Ídem.

259 Artículo 20° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

260 Decreto Supremo N° 008-2016-MIDIS.

261 Decreto Supremo N° 003-2016-MIDIS.

Estrategia Nacional “Incluir para Crecer”²⁶², de modo que sus procesos e instrumentos contribuyan a atender todas las dimensiones de la pobreza.

En suma, el enfoque multidimensional nos plantea una nueva forma de abordar las políticas públicas y, en específico, aquellas dirigidas a asegurar condiciones de vida dignas a las personas. En adelante, el diseño e implementación de estas políticas exigirá considerar la fuerte interrelación existente entre las distintas dimensiones de la pobreza (alimentación, salud, educación, servicios básicos, entre otras) a efectos de fortalecer la articulación entre los sectores involucrados y plantear objetivos comunes para aliviar la pobreza.

Enfoque multidimensional de los programas sociales

De otro lado, el enfoque multidimensional debería ser adoptado progresivamente en los mecanismos que emplea el Estado para determinar el acceso a los programas sociales dirigidos a aliviar la pobreza y sus efectos en la población.

Como señala PNUD, “algunos países han ido más allá (...) y han aplicado el IPM como instrumento para coordinar y gestionar políticas sociales multisectoriales, priorizar programas, fortalecer herramientas de protección social, asignar recursos y brindar apoyo a los beneficiarios”²⁶³.

En nuestro país, el Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh)²⁶⁴, a cargo del Midis, determina un padrón de información socioeconómica de las personas, clasificándolas en “no pobres”, “pobres” y “pobres extremos”. A partir de esta focalización se determina qué personas son parte de los grupos poblacionales priorizados y pueden acceder a los programas sociales y subsidios del Estado, como Pensión 65, Juntos, Beca 18, empleo temporal Trabaja Perú, entre otros.

Tanto el Sisfoh, como instrumento de focalización, y los programas sociales deben ser adecuados a efectos de brindar una atención integral a la población que se encuentra en situación de pobreza multidimensional.

De este modo, los programas sociales también pueden reforzarse mediante la información proporcionada por el IPM Perú. Como sostiene PNUD, los resultados del IPM nacional pueden ser utilizados para priorizar la atención de grupos específicos que tienen carencias en alguno de los indicadores evaluados—por ejemplo, salud o educación—, que, a la vez, son multidimensionalmente pobres²⁶⁵.

Esto facilita que los programas sociales se dirijan en función de las distintas necesidades que afectan a los eventuales beneficiarios. Así, las personas en situación de pobreza multidimensional con edades entre 18 y 24 años con carencias en el empleo podrían, por ejemplo, ser los beneficiarios de un programa para reducir el desempleo juvenil; asimismo, quienes presenten carencias en nutrición podrían ser los beneficiarios de un programa de alimentos²⁶⁶.

Los programas sociales representan una de las principales respuestas estatales frente a la problemática de la pobreza; sin embargo, para su efectividad es necesario dejar de concebirlas como intervenciones frente a problemas aislados. La comprensión de la pobreza como la

262 Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS.

263 PNUD y OPHI. Cómo crear un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) nacional: Usar los IPM para orientar los ODS. Nueva York, 2019, p. 134.

264 Resolución Ministerial N° 399-2004-PCM.

265 PNUD y OPHI. Cómo crear un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) nacional: Usar los IPM para orientar los ODS. Nueva York, 2019, p. 140.

266 Ídem.

interrelación de diversas privaciones del ser humano exige que los programas sociales para aliviar dicha situación también se abran a esta visión.

El IPM como herramienta para alcanzar los ODS 2030

A consideración de PNUD, uno de los principales empleos de un IPM es monitorear la pobreza multidimensional a lo largo del tiempo y realizar un seguimiento del progreso en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)²⁶⁷.

Precisamente, el IPM es coherente con los ODS al reconocer que no existe un único factor que puede captar toda la experiencia de la pobreza, ni aliviar sus causas y manifestaciones interconectadas²⁶⁸. Los ODS exigen políticas multisectoriales integradas y el desglose de indicadores por regiones, edad y otros grupos para identificar y dar prioridad a los sectores más excluidos²⁶⁹.

La implementación del IPM Perú no solo permitirá el cumplimiento del ODS 1.2, erradicar la pobreza en todas sus formas, sino el resto de ODS que guardan relación con las distintas dimensiones de la pobreza que serán evaluadas.

De este modo, la dimensión de salud del IPM Perú podría servir para hacer seguimiento a los avances del Estado peruano en las metas del ODS 3, entre ellas, reducir la mortalidad materna y asegurar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva. Asimismo, la dimensión de educación será útil para verificar los avances en el ODS 4 referido a asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria.

Sumado a ello, la implementación del IPM se encuentra comprendida en el ODS 17.19, esto es, *“elaborar indicadores que permitan medir los progresos en materia de desarrollo sostenible y complementen el producto interno bruto”*. El cumplimiento de este objetivo plantea elaborar estadísticas para nuestro país que complementen las mediciones basadas en un enfoque eminentemente económico que tradicionalmente desarrollan los Estados.

En resumen, el enfoque multidimensional que utiliza el IPM debe informar igualmente el diseño y la ejecución de las políticas públicas. La evidencia que ofrece le permitirá al Estado focalizar de mejor manera los programas sociales en base a las necesidades o carencias específicas de la población que eventualmente será beneficiaria. Por su parte, el IPM contribuirá también a la consecución de los ODS vinculados con las condiciones de vida de las personas y, con ello, a los compromisos internacionales del Estado peruano en el marco de la Agenda 2030 de la ONU. Lo expuesto aporta un motivo adicional para promover la elaboración de una nueva y complementaria medida oficial de la pobreza desde un enfoque integral que tome en cuenta sus variadas dimensiones.

267 Ibidem, p. 134.

268 Ibidem, p. 16.

269 Ídem.

CONCLUSIONES

1. En la actualidad, el Estado peruano mide la pobreza, principalmente, a partir de un enfoque monetario, esto es, una estimación de la posibilidad que tienen las personas para adquirir ciertos bienes y servicios. Esta mirada estrictamente económica resulta insuficiente. Es necesario que el Estado adopte una comprensión más amplia de este fenómeno a partir de las múltiples carencias que impiden a una persona asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas o capacidades.
2. El enfoque multidimensional de la pobreza reconoce la interrelación entre las distintas privaciones que vive una persona y sus posibilidades de gozar de una vida digna. Una expresión de este enfoque es el índice de pobreza multidimensional (IPM), que el Estado debe implementar de modo complementario a las mediciones de pobreza monetaria que realiza anualmente el INEI.
3. Una visión multidimensional con enfoque de derechos nos permite reconocer que la pobreza no solo está asociada a los ingresos o capacidad de gasto de las personas, sino también al ejercicio efectivo de sus derechos; más aún, cuando se trata de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Al reconocer que la pobreza es un asunto de derechos, se hace evidente que el Estado tiene un conjunto de obligaciones que cumplir para atender esta problemática.
4. El IPM se compone de distintas dimensiones que reflejan las múltiples carencias de las personas. La definición de estas dimensiones y sus indicadores para nuestro país debe ser el resultado de un proceso de diálogo plural, que cuente con la participación de organismos estatales, instituciones de la sociedad civil y la población, especialmente quienes se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad.
5. Sin perjuicio de lo señalado, desde la Defensoría del Pueblo, a partir de nuestra labor de defensa de derechos y supervisión de la prestación de servicios públicos, consideramos que, cuando menos, deberían evaluarse cuatro dimensiones: i) seguridad alimentaria, ii) servicios básicos y vida en condiciones dignas, iii) salud y iv) educación.
6. Con relación a la dimensión de seguridad alimentaria, la Constitución y los tratados internacionales imponen al Estado peruano la obligación de garantizar el acceso a alimentos a la población, en especial a la más vulnerable. En ese sentido, el Estado debe brindar asistencia a iniciativas ciudadanas, como las ollas comunes, que contribuyen a mitigar el hambre de miles de familias en situación de pobreza. Asimismo, debe fomentar la agricultura para asegurar la disponibilidad de alimentos; especialmente en escenarios de crisis. No menos importante, debe promover una alimentación saludable a través de, por ejemplo, una educación nutricional desde temprana edad.
7. Con relación a los servicios básicos, estos son condición indispensable para el desarrollo humano en la sociedad actual y permiten garantizar una vida en condiciones dignas. En específico, a la Defensoría del Pueblo le preocupan las brechas en el acceso y la calidad de los servicios de agua potable, por su estrecha vinculación con el derecho a la salud, así como las brechas en el acceso al servicio de internet, que durante la pandemia han sido un obstáculo para asegurar que todas las personas puedan ejercer sus derechos a la educación, a la salud, a la información, al trabajo, entre otros, en condiciones de igualdad.

8. Con relación a la educación, la pandemia y el cierre de escuelas en el territorio nacional intensificó la ya existente crisis de aprendizajes en nuestro país. Desde la Defensoría del Pueblo hemos identificado dos problemáticas específicas que vinculan la educación con la pobreza. Por un lado, las amplias brechas entre la educación urbana y la rural, que truncan las posibilidades de desarrollo y metas de vida de los escolares de las zonas rurales del país. Por el otro, la deserción escolar de un importante número de niñas, niños y adolescentes en situación de pobreza que se ven obligados a trabajar para generar ingresos económicos en el hogar.
9. Con relación a la salud, debería incluirse como un indicador la prevalencia de anemia infantil, en la medida que es una problemática que afecta desproporcionadamente a las familias en situación de pobreza. Por ejemplo, la falta de recursos económicos limita el diagnóstico temprano y el adecuado tratamiento de esta enfermedad. También debería evaluarse la prevalencia del embarazo adolescente, que tiene un impacto negativo en las oportunidades de las mujeres jóvenes para su desarrollo e influye sus trayectorias educativas y laborales de tal forma que perpetúan el ciclo de pobreza en el que se hallan.
10. Además de estas cuatro dimensiones, la Defensoría del Pueblo sugiere tomar en cuenta ciertas consideraciones para la implementación del IPM. Primero, construir sobre la base del trabajo que viene desplegando el INEI. Aunado a ello, debe lograrse la aceptación social del IPM a través de una efectiva estrategia comunicacional.
11. De forma complementaria a las cuatro dimensiones a evaluar, el Estado peruano debe abordar la pobreza desde un enfoque interseccional. Existen características estructurales que hacen a unas personas más vulnerables que otras y que conducen a una mayor marginación o exclusión social. La pertenencia a estos grupos sociales suele conllevar a una situación de mayor vulnerabilidad a vivir ciertas carencias, violencias e inaccesibilidad a servicios públicos básicos. Ser mujer, por ejemplo, supone mayor precariedad laboral y dependencia económica, debido a la inequitativa distribución de cargas domésticas. O, ser persona migrante conlleva escenarios de riesgo y vulneración de derechos debido a la situación de irregularidad migratoria, que perpetúa la pobreza. En ese sentido, el abordaje de la pobreza debe incluir un enfoque interseccional que dé cuenta de esta concreta acentuación de vulnerabilidad.
12. Entre los fenómenos sociales y ambientales que inciden en la pobreza o la agravan se encuentra la corrupción, la conflictividad social y el cambio climático. Por un lado, la corrupción produce y reproduce las condiciones de pobreza al impedir que los fondos destinados a programas, proyectos y acciones para mejorar situaciones sociales y económicas desfavorables, cumplan su objetivo inicial. Por su parte, los conflictos sociales, muchas veces, surgen debido a la falta de atención de las demandas sociales y económicas de personas en situación de pobreza, siendo además el conflicto social un factor que puede agravar las condiciones de vida de las personas y especialmente de las más vulnerables. Finalmente, son las poblaciones con baja capacidad de respuesta y adaptación las principales afectadas por el impacto del cambio climático, siendo este último un fenómeno que contribuye a generar la pobreza.
13. Debe tenerse en consideración que la medición de la pobreza es instrumental a la finalidad de garantizar condiciones de vida dignas a todas las personas. Por ese motivo, el enfoque multidimensional de la pobreza debe aplicarse también al diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas en el Perú. Sumado a ello, la evidencia que ofrece el IPM le permitirá al Estado peruano focalizar de mejor manera los programas sociales en

base a las necesidades o carencias específicas de la población que eventualmente será beneficiaria.

14. La implementación del enfoque multidimensional de la pobreza requiere un constante impulso y seguimiento por parte de las más altas autoridades del Estado. Siendo así, la Defensoría del Pueblo hace notar la importancia de que la más alta magistratura del país se comprometa en la lucha contra la pobreza, liderando este proceso.

RECOMENDACIONES

A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

1. Impulsar y liderar la implementación de un enfoque multidimensional en la lucha contra la pobreza en nuestro país, de modo que el Estado atienda sus diversas manifestaciones como un problema de afectación a los derechos humanos.

A LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2. Iniciar un proceso de diálogo plural para generar consensos acerca de las dimensiones e indicadores a incluir en el índice de pobreza multidimensional. Este proceso debería contar con la participación, cuando menos, de las autoridades nacionales, sectoriales, gobiernos regionales y locales, así como de representantes de la academia y la sociedad civil.

AL MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

3. Desarrollar una estrategia comunicativa para asegurar la participación informada de la ciudadanía en el proceso de diálogo para la elaboración del índice de pobreza multidimensional. De este modo, debería difundirse a la ciudadanía las características de este nuevo enfoque y las ventajas que supondrá su adopción para el bienestar de la población.
4. Promover la inclusión de las dimensiones de seguridad alimentaria, servicios básicos y vida en condiciones dignas, educación y salud durante la elaboración del índice de pobreza multidimensional, entre otras dimensiones que se definan en el proceso participativo que se propone para su realización.
5. Incorporar un enfoque multidimensional en las políticas públicas y programas sociales dirigidos a enfrentar la pobreza y garantizar que las personas puedan desarrollar una vida en condiciones dignas. Los indicadores del índice de pobreza multidimensional deberán ser empleados en la evaluación del impacto de dichas políticas y programas.

AL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

6. Elaborar una metodología para implementar un índice oficial que evalúe la pobreza en nuestro país desde un enfoque multidimensional y adecuar los mecanismos de recolección de datos a efectos de que sean instrumentales a esta medición.