

# Políticas públicas y la superación de la pobreza amazónica



La atención global hacia la Amazonía se ha incrementado significativamente en la última década. Hoy existe un mayor reconocimiento de su importancia para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como para la

implementación de agendas ambientales. Por otro lado, las políticas públicas de la región se han orientado hacia la identificación y cierre de brechas económicas y sociales, enfoque que ha visibilizado la deficiente cobertura y calidad de servicios públicos claves para el desarrollo humano en los territorios amazónicos. Espacios de diálogo de políticas públicas de alcance regional, como por ejemplo los Seminarios Pan-Amazónicos de Protección Social organizados por los gobiernos de Brasil y Perú (Belém do Para 2017; Iquitos 2018) han sido claves para que los gobiernos de la cuenca amazónica identifiquen la agenda social pendiente y asuman compromisos orientados a la reducción de la pobreza y atención de las vulnerabilidades que largamente afectan a dicha región. En este contexto, la agenda propuesta desde el Sínodo Amazónico constituye una valiosa contribución de la Iglesia Católica para motivar la acción colectiva en respuesta al olvido e incompresión que ha afectado a la Amazonía. De esta manera, coloca a las personas -y no sólo a los recursos naturales- en el centro de la discusión pública, llamando la atención sobre la urgencia de tomar acciones efectivas para mejorar el bienestar de millones de ciudadanos amazónicos, en particular de los más pobres y excluidos, entre los cuales se encuentran los pueblos indígenas.

En este artículo desarrollamos un balance sobre los avances y desafíos que enfrentan las políticas sociales orientadas a la superación de la pobreza en la

Amazonía. Durante la primera década de este milenio, América Latina experimentó una reducción muy importante en sus niveles de pobreza. La pobreza se redujo del 44% al 28% entre los años 2002 al 2012 (CEPAL 2015). El Perú destacó por ser uno de los países con mayores avances en la reducción de la pobreza. De acuerdo a datos oficiales, la tasa de pobreza monetaria pasó de 49.1% en el 2006 a 20.5% en el 2017 (INEI 2018)[\[1\]](#). Esta notable reducción se explicó principalmente por el incremento del empleo y del autoempleo, resultantes de la inversión pública y dinamismo del sector privado en un contexto de crecimiento económico. Los programas sociales, principalmente las transferencias monetarias (Juntos, Pensión 65), realizaron una contribución muy importante en la reducción de la pobreza extrema.

Sin embargo, los avances en la reducción de pobreza no beneficiaron a todos por igual. La pobreza más dura y difícil se sigue concentrando en zonas rurales, donde hay menor presencia del Estado y menor desarrollo del mercado. De acuerdo al último informe oficial, 46,1% de la población rural andina, 38.3% de la población rural amazónica y 25.1% de la población rural costera continúa siendo pobre (INEI 2018). Desde el 2015, América Latina experimenta un estancamiento en sus niveles de reducción de pobreza (CEPAL 2015). En Perú, la desaceleración del crecimiento económico ha disminuido significativamente el ritmo de reducción de pobreza.



En la actualidad, las políticas sociales en Perú y América Latina deben responder a un doble desafío. Por un lado, evitar la recaída en la pobreza de ciudadanos que son altamente vulnerables (por ejemplo, quienes no cuentan con trabajo estable o

no poseen activos productivos). Por otro lado, las políticas sociales deben brindar una atención especial a aquellos ciudadanos que han permanecido debajo de la línea de la pobreza. Esto requiere, entre otros aspectos, que las políticas sociales respondan de manera más efectiva a las necesidades de los territorios. En el caso de la Amazonía, las brechas en indicadores sociales emblemáticos (pobreza, desnutrición, anemia, salud, educación, etc) constituyen lo que Mondrego y Berdegue (2016)[\[2\]](#) denominan “trampa de desigualdad”. Esto se refleja, por ejemplo, en la persistencia de la pobreza indígena.

Desde la década de 1990, América Latina experimentó un proceso de expansión de políticas sociales que tuvo por objetivo incorporar al sistema de protección social a sectores que se encontraban fuera del mismo: los “outsiders” (Garay 2016). Desde entonces, la política social en América Latina ha buscado “incluir” a los “excluidos”. Entre los instrumentos más usados se encuentran los programas sociales orientados a la reducción de la pobreza. Estudios recientes ha explorado este proceso en los casos de trabajadores informales y desempleados (Garay 2016, Martínez y Sánchez Anchorena 2016, Pribble 2013) y pueblos indígenas (Correa y Roopnaraine 2014, 2018). En el caso peruano, el boom económico permitió el aumento del gasto social, invirtiéndose en la reforma del marco institucional de las políticas sociales y la ampliación de la cobertura de programas sociales emblemáticos. A mediados de la década del 2000, se inició una progresiva expansión de la cobertura de servicios públicos universales y programas sociales focalizados en zonas de la Amazonía, incluyendo contextos indígenas y zonas de frontera, aunque persisten profundos desafíos vinculados a la calidad, pertinencia cultural e impactos directos e indirectos de dichos servicios.

A pesar de los avances realizados, las políticas de reducción de la pobreza en el Perú han prestado limitada y tardía atención a la agenda social amazónica. Por ejemplo, es usual que actores públicos y privados extrapolen estrategias y programas de desarrollo provenientes de contextos costeros y andinos a contextos amazónicos, sin ajustar sus supuestos conceptuales y resultados esperados, lo cual ha tenido implicancias en su efectividad.

La Amazonía ofrece una oportunidad única de innovación para las políticas de superación de la pobreza en América Latina. Para ello, se debe mejorar la efectividad de los programas sociales, así como promover nuevas soluciones que respondan a las particularidades geográficas, socioeconómicas y culturales de la

región. En el corto plazo, esto supone adaptar y fortalecer los programas sociales y productivos que ya operan en territorios amazónicos (Juntos, Pensión 65, FONCODES, Qali Warma, Cuna Más, entre otros). A mediano plazo, urgen sinergías y mayor articulación entre tres familias de políticas públicas que han dialogado poco o nada: políticas sociales, políticas ambientales y políticas interculturales. En contextos indígenas, esto resulta fundamental porque el cambio climático y la degradación de recursos naturales suponen retos para la gestión de sus medios de vida tradicionales (bosques, agua, tierras).

Es por ello que debe generarse una oferta de programas sociales y de desarrollo productivo diseñados para responder a las especificidades de la pobreza, exclusión y vulnerabilidad en contextos amazónicos. Asimismo, resulta indispensable mejorar la comprensión de los contextos de implementación de los programas y avanzar en aterrizaje técnico del enfoque intercultural para mejorar los sistemas de monitoreo y evaluación. Que hoy la Amazonía ocupe un lugar prioritario en la agendas de desarrollo global es sin duda una buena noticia. Sin embargo, responder a los desafíos de desarrollo de la Amazonía supone que gobiernos, empresas y actores de la sociedad civil comprendan que no basta con ampliar los servicios y programas que tenemos, sino que la Amazonía requiere soluciones innovadoras.



---

[1] En Perú, la línea de la pobreza monetaria se define sobre la base de una canasta básica, cuyos valores *per cápita* mensuales fueron de 344 soles (pobreza)

y 183 soles (pobreza extrema) al 2018.

[2] MONDREGO, Félix; BERDEGUÉ, Julio, eds (2016). *Los dilemas territoriales del desarrollo en América Latina*. Bogotá: Universidad de Los Andes.

*Otoño 2020*

---

### **Norma Correa Aste**

Antropóloga especializada en políticas públicas y desarrollo. Profesora e Investigadora del Departamento Académico de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú.