

INCLUSIÓN SOCIAL: ENFOQUES, POLÍTICAS Y GESTIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

VII Seminario de Reforma
del Estado

Capítulo 3



FONDO
EDITORIAL

Inclusión social: enfoques, políticas y gestión pública en el Perú

Ismael Muñoz (editor)

© Ismael Muñoz, 2014

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: febrero de 2014

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente,
sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-02569

ISBN: 978-612-4146-63-3

Registro del Proyecto Editorial: 31501361400130

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Inclusión social: enfoques y políticas públicas en el Perú

Javier Iguíñiz

Respecto a este tema quisiera proponer un enfoque y una agenda de estudio. No se trata de la conclusión final de una investigación de larga data que ha llegado a su momento más definitivo, sino de un análisis que parte de sugerencias, ideas, intuiciones sobre cómo tratar algunas de las políticas públicas en un marco conceptual asociado a lo que se suele llamar *inclusión*, noción que definiré de una manera particular. El objetivo de mi propuesta, basada, en parte, en Sen (2000), es que la inclusión sea un punto de partida para diseñar algunos aspectos de las políticas públicas. Para ello, sugeriré, en primer lugar, que una manera productiva de entender la inclusión, término que tiene muchos significados, es pensándola como *inclusión en relaciones sociales*. Por tanto, *estar incluido* o *incluida* es participar de alguna, varias —porque siempre estamos en varias a la vez— o muchas relaciones sociales. En términos generales, este enfoque es útil porque incorpora con relativa facilidad la ubicación de las personas en la sociedad, establece los mecanismos de su reproducción y sus cambios, y determina relaciones de causalidad que expliquen el nivel y la calidad de vida, así como los procesos y retrocesos humanos. Sin duda, vivimos porque nos desenvolvemos en sociedad; asimismo, la libertad individual, tan importante y valiosa, ocurre en sociedad. No obstante, a pesar de que hay relaciones positivas,

también las hay negativas, pero en este punto me referiré únicamente a las empresariales, estatales y familiares.

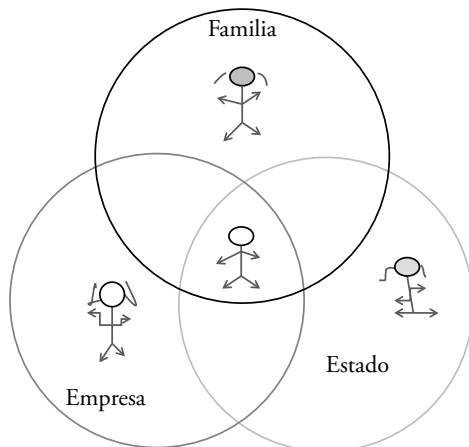
Desde este enfoque una buena política pública sería aquella que contribuya a crear y fortalecer las relaciones sociales en que las personas tengan la oportunidad efectiva de participar en la vida de la sociedad mediante la elección de una gama de relaciones sociales en las que conviven, como a través de su manera de desempeñarse dentro de cada una de ellas. Existen muchos elementos para formular el asunto propuesto, pero no pretendo entrar en los detalles de cada componente, sino exponer una impresión general que me permita atender cosas más específicas. Es evidente que no nos estamos refiriendo al hecho de que alguien «esté bien relacionado», que «tenga buenos contactos», «vara» o alguna variante similar. Volviendo al tema que nos convoca, como señala Lo Vuolo, la cadena de causalidad va de la exclusión social a la pobreza y a la vulnerabilidad (2004). Desde esta perspectiva, la pobreza y el desempleo son los síntomas más evidentes de la dinámica excluyente, pero no la definen. Igualmente, en un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hay una definición similar, pues se refiere a que la exclusión social priva a la gente de oportunidades de participar en procesos económicos, sociales y cívicos, y limita su habilidad para orientar sus vidas productiva y creativamente, de acuerdo con sus necesidades e intereses. Es importante destacar esto último, porque en estos tiempos se suele decir algo distinto, como, por ejemplo, que la pobreza es principalmente resultado de las características de las personas, de su educación, de su salud, etcétera. Según esta premisa, si una persona no tiene empleo adecuado debe ser porque es *inempleable* y no porque no haya suficientes puestos de trabajo en el mercado. En otros términos, el problema está en el ofertante de mano de obra y no en el demandante. Sucede algo similar

cuando se destaca al funcionario que recibe una coima pero se deja en la penumbra a quien coimeó. Obviamente, el problema es siempre más complejo, pero toda tendencia simplifica y unilateraliza. Por ello, debemos determinar de qué relaciones sociales depende nuestra vida. Para acercarnos al tema que nos atañe podemos añadir la problemática referente a qué relaciones sociales corresponden y tienen que fortalecer las políticas públicas. A pesar de su aparente simplicidad, esta no es una pregunta innecesaria, pues todos tenemos muchas y variadas relaciones sociales, laborales, familiares, estatales, religiosas, deportivas, vecinales, entre otras; y por ello es necesario especificar cuáles son aquellas que más influyen en nuestro desempeño y aquellas sobre las cuales el sector público tiene una responsabilidad especial. Esta vez me referiré, sobre todo, a las relaciones en las cuales el aspecto económico de la subsistencia es especialmente importante.

Al respecto, es natural considerar en un lugar destacado a las relaciones económicas de tipo empresarial que pueden ser, por ejemplo, asalariadas, cooperativas, familiares, comuneras y otras más. Un buen trabajo es el que le permite al empleado vivir bien dentro y fuera de la empresa; una perspectiva importante de la exclusión social es la referida al desempleo, pero hay muchas otras. Otra relación social fundamental para algunos, especialmente para los pobres, es la que tienen con el Estado. En este punto, las políticas sociales son la manera de relacionarnos con maestros, médicos y otros profesionales del Estado. Pero esta vez deseo llamar la atención sobre una tercera relación social que está siendo materia de debate y que considero que entrará más en discusión en los próximos años: la familia, no como esfera de lo privado, sino como institución que cumple fines públicos, como la reducción de la desigualdad social o la protección social.

Este tipo de relación está adquiriendo una connotación política importante. Tenemos, pues, diversas relaciones en competencia, y debemos determinar si somos capaces de ponerlas a cooperar unas con otras. Por otra parte, para establecer las opciones de políticas públicas en juego nos estamos apoyando en una de las propuestas de análisis más citadas en el ámbito internacional: los *regímenes de bienestar*, de Esping Andersen (1999). Este concepto es la manera combinada e interdependiente que define cómo el bienestar es producido y asignado por el Estado, el mercado y la familia. Es evidente que mi planteamiento está muy emparentado con este enfoque pues muestro una variante que cambia el mercado por la empresa con el fin de que las categorías sean homogéneas, es decir que se refieran a organizaciones en las que las relaciones jerárquicas sean claras e importantes (gráfico 1).

Gráfico 1. Inclusiones sociales fundamentales



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Esping-Andersen (1990).

En suma, propongo que para explicar las diferencias en las condiciones de vida de las personas resulta necesario estudiar esas organizaciones más o antes que los mercados. Se entra a los mercados con la potencia que tienen en él, y desde un lugar en, esas relaciones. Cabe destacar que la familia está siendo considerada un agente público importante. Para Irma Arriagada, eminente investigadora chilena, el proceso latinoamericano durante la década de 1980 puede resumirse así —y la tomo como ejemplo de esta preeminencia de la familia, no solo como inquietud intelectual o conceptual sino como parte de un proceso en curso—: «Los principales cambios han sido producto del desplazamiento de la provisión de los recursos institucionales desde el Estado hacia el mercado y principalmente hacia las familias, y dentro de estas hacia las mujeres» (2006, pp. 10-11). Estamos, entonces, en un proceso en el que ciertas políticas públicas están siendo reasignadas como responsabilidad; por tanto, es importante mirar a la familia como relación y como organización social para determinar qué se le puede pedir y qué no. Un aspecto fundamental de ese papel es el redistributivo. En algunos países de Asia la redistribución interna a la familia ha sido considerable; por ejemplo, en un estudio el análisis de los quintiles de las diferentes fuentes de ingreso confirmaron que la relativamente baja desigualdad en Japón, Corea del Sur y Taiwán —es un caso muy conocido en la literatura sobre el desarrollo— se debe a la favorable distribución de los ingresos en los hogares. Ello permite una desigualdad baja con reducida recaudación tributaria.

Asimismo, podemos referirnos a otros estudios en los que se compara al Reino Unido, por ejemplo, con este tipo de países. En dicho país europeo la política social no termina de compensar la desigualdad propia de las remuneraciones en las empresas, pero, sin embargo, es posible llegar a un bajo nivel de desigualdad

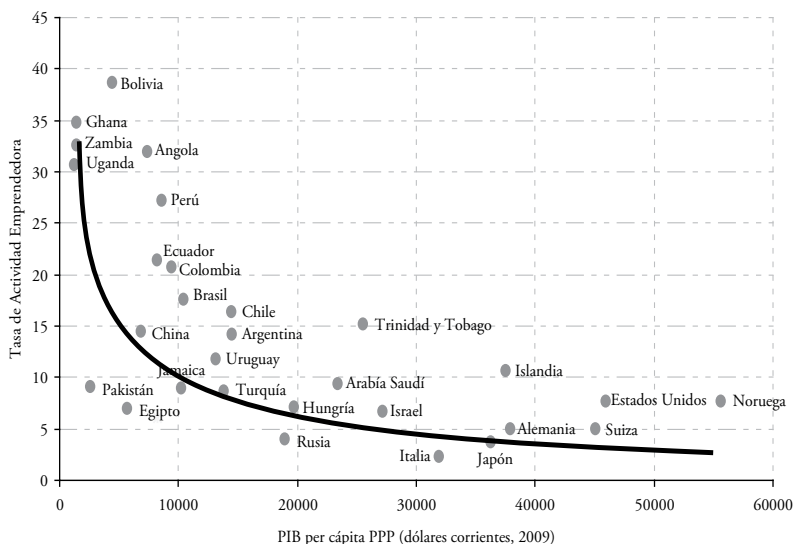
sin entrar a una política de aumento de impuestos y de transferencias públicas. En Asia, entonces, la familia es una relación social que redistribuye. En cambio, en Europa, la igualdad es, en gran medida, consecuencia no de la redistribución dentro de la familia sino de las políticas sociales. En Suecia, el coeficiente de Gini a partir del ingreso disponible es de 0,247, es decir, muy bajo. Por su parte, el coeficiente, antes de tomar en cuenta el seguro social, los impuestos y otras transferencias, es de 0,468, casi el doble. El índice de desigualdad en este país refleja que las políticas sociales reducen muchísimo la disparidad que la economía genera a una escala similar a lo que ocurre en América Latina. Por tanto, el problema de la desigualdad, al comparar a los países nórdicos con América Latina, parece que no subyace en que las economías sean muy distintas; la diferencia está en que las políticas sociales son muy distintas. Mientras que en Europa se reduce enormemente esa desigualdad, en América Latina prácticamente esto no ocurre. El gasto social en promedio de la Unión Europea reduce el coeficiente de Gini en 19 puntos, mientras que en América Latina y en El Caribe lo hace solo en 2 puntos. En América Latina, la política social no es significativamente redistributiva y esto lo sabemos por la importancia del gasto social en ciudades, en hospitales y en todo aquello que atiende a las partes media y alta en nuestras sociedades. Las políticas públicas, en este caso distributivas, tienen que diseñarse estableciendo en dónde recae el peso de esta tarea, y bien puede ser en el Estado. Ya el Acuerdo Nacional estableció que la presión tributaria en el Perú no debería ser menor que el 18% del Producto Interior Bruto (PIB). De ese modo se acercaba a una política en la que el Estado se constituía como un actor distributivo, pero dicha cifra aún está por debajo del promedio latinoamericano. Como ya señalamos, la recaudación no garantiza que se gastará de manera progresiva

y redistributiva; aun así estamos por debajo de esa cifra, la cual ni siquiera es alta.

Podemos ver, entonces, que en América Latina y en el Perú el Estado no está dotado de recursos tributarios significativos para implementar, si lo quisiera, una política social redistributiva. Este asunto podría recaer en las familias; así, su capacidad de ahorro y redistribución en el Perú, específicamente el ahorro familiar y la distribución de los gastos entre los miembros de la familia, son temáticas que siguen abiertas. Ciertamente, no estamos en la situación de China o India, países en los que el ahorro familiar es el 30% del PIB. En nuestro contexto, la política social redistributiva podría recaer en las empresas, pero existe demasiada informalidad, ya que muchas de ellas no contribuyen a la seguridad social. En consecuencia, la responsabilidad recae sobre las que sí lo hacen, pero no son suficientes para asumir semejante carga.

La pregunta que surge, en consecuencia, es si la informalidad es en sí misma una respuesta, un sustituto de la política social. Al respecto, el gráfico 2 corresponde a la Tasa de Actividad Emprendedora (TAE) en el mundo, que indica cuántos microempresarios o emprendedores hay en los países en proporción a la población adulta. Lo que encontramos es algo ya sabido, pero no muy conocido, y es que el Perú está en la parte izquierda del gráfico hacia arriba, en una ubicación que no corresponde a un país emergente de ingreso medio, esto es, con Ghana, Zambia, Angola. Como se puede apreciar, Bolivia nos supera, pero estamos cerca de Ecuador; Colombia está un poco más abajo, y así sucesivamente.

Gráfico 2. Producto Interior Bruto per cápita (PIB) y Tasa de Actividad Emprendedora (TAE)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Bosma y Levie (2010).

¿Qué quiere decir esto? Una de las conclusiones es que la cantidad de emprendedores en un país no es indicador de progreso ni de desarrollo; es un indicador de pobreza, de retraso. Sin embargo, no solemos ver así este asunto porque preferimos destacar los casos individuales y exitosos. Por ejemplo, los peruanos registran tres veces y media más probabilidades de empezar su propia empresa que los norteamericanos, y así podríamos comparar distintos aspectos. Pero el problema no es la cantidad de emprendedores sino la productividad. Se sabe que las microempresas en Francia tienen una productividad que corresponde al 71% de las grandes empresas; en Italia es del 42%; en España, de 46%; en Alemania, de 67%; en Perú,

de 6%; en Chile, de 3% (debido a la minería); en Brasil, de 10%; en México, de 16%, etcétera (gráfico 3).

Gráfico 3. Productividad relativa de los distintos agentes respecto de las grandes empresas (en porcentajes)^a

	Microempresas	Pequeñas empresas	Medianas empresas	Grandes empresas
Argentina	24	36	47	100
Brasil	10	27	40	100
Chile	3	26	46	100
México	16	35	60	100
Perú	6	16	50	100
Alemania	67	70	83	100
España	46	63	77	100
Francia	71	75	80	100
Italia	42	64	82	100

^a En el cuadro se cuantifica el porcentaje de la productividad de cada tipo de empresa respecto de su contraparte de mayor tamaño. Los datos de productividad y la clasificación del tamaño de las empresas abarcan solo al sector tonnal de la economía y se basan en la información difundida por las instituciones de fomento de cada país (véase Ferraro y Stumpo, 2009).

Fuente: CEPAL (2010, p. 102).

Estas cifras indican que la productividad de nuestro mundo microempresarial está muy lejos de aquella de las empresas medianas, grandes o incluso pequeñas. Esto genera una larga discusión que está produciendo nueva literatura, nueva información, para llegar a la conclusión de que hay que estimular el emprendedurismo y fortalecer esas relaciones familiares generadoras de iniciativas de este estilo; pero, además, hay suficiente evidencia de que poner las expectativas en esas actividades, a pesar de la gran cantidad de gente involucrada, es muy arriesgado

y poco viable. Esto está haciendo que nos preocupemos por las empresas medianas y grandes, y que las veamos como aquellas entidades capaces de fortalecer las relaciones dentro del ámbito laboral, como para que un empleado pueda vivir adecuadamente de su trabajo.

Este ejemplo es una de las tantas maneras de analizar las relaciones sociales establecidas en el gráfico 1. Las relaciones familiares, como ya dije, están muy poco estudiadas; las estatales han recibido más atención porque se han analizado más las políticas sociales propiamente dichas y los efectos de la educación y la salud pública, así como el seguro social, sobre todo respecto a su efecto distributivo. De esta manera, espero haber motivado algunas reflexiones, algunas inquietudes y haber introducido algún ingrediente que no había sido tomado en cuenta como para tener una visión de conjunto de los ámbitos en los cuales las políticas públicas tienen que participar. Finalmente, recalco que incluso la familia es parte de las instituciones, de las relaciones con responsabilidades de tipo público, para lo cual utilicé el ejemplo de Asia. Por ello me referí, a propósito de la distribución del ingreso, a la envidiable situación de Taiwán y Corea, países donde el factor principal ha sido, y quizá sigue siendo, la manera en que se distribuyen los ingresos entre los que trabajan y los que no dentro de las familias, y no a través de las políticas sociales ni de la estructura de los salarios. Sin duda, esto merece una reflexión.