

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

VII Seminario de Reforma
del Estado

ISMAEL MUÑOZ
(editor)



FONDO
EDITORIAL

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

Fondo Editorial PUCP

VII Seminario de Reforma del Estado
INCLUSIÓN SOCIAL:
ENFOQUES, POLÍTICAS
Y GESTIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

ISMAEL MUÑOZ
(editor)



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

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

Índice

Presentación	11
Palabras preliminares	17
El problema de la desigualdad en América Latina y el Perú: desafío para las políticas públicas de equidad e inclusión social <i>Rosemary Thorp</i>	21
Panel <i>Julio Cotler</i>	31
<i>Sinesio López</i>	32
Inclusión social: enfoques y políticas públicas en el Perú <i>Javier Iguíñiz</i>	39
Exclusión, inclusión y conflictos violentos <i>Francisco Sagasti</i>	49
Inclusión social: objetivos, programas, recursos y gestión pública en el Perú <i>Roxana Barrantes</i>	59
Panel <i>Carlos Eduardo Aramburú</i>	73
<i>Percy Bobadilla Díaz</i>	77

Política de desarrollo e inclusión social: balance y lecciones al primer año de creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	
<i>Silvana Vargas Winstanley</i>	87
Panel	
<i>Norma Correa Aste</i>	101
<i>Javier Abugattás</i>	107
Inclusión social, desarrollo humano y gobernabilidad democrática	
<i>George Gray Molina</i>	113
Panel	
<i>Iván Lanegra</i>	131
<i>Eduardo Dargent</i>	134
Planeamiento y gestión pública de la inclusión social. Diseño, implementación y articulación de las políticas públicas	
<i>Javier Abugattás</i>	141
<i>Mayen Ugarte</i>	148
<i>Carlos Alza Barco</i>	159
Las políticas y programas del Estado con énfasis en inclusión social desde la infancia	
<i>Paul Martin</i>	175
Panel	
<i>Carmen Lora</i>	187
La política educativa para los niños, niñas y adolescentes en el Perú	
<i>José Martín Vegas Torres</i>	199
Panel	
<i>María Elena Valdivieso</i>	215
<i>Santiago Cueto</i>	218
<i>Susana Córdova Ávila</i>	222

El entorno político de las políticas públicas con énfasis en inclusión social	
<i>Fabián Repetto</i>	231
Panel	
<i>María Ana Rodríguez Gómez-Cornejo</i>	257
<i>Lourdes Flores Nano</i>	261
<i>Martín Tanaka</i>	266
<i>Rolando Ames</i>	270
Reforma del Estado e inclusión social	
<i>Denise Ledgard</i>	275
Panel	
<i>Edmundo Beteta</i>	291
<i>Marta Tostes</i>	294
<i>Mayen Ugarte</i>	297
<i>Kantuta Vallenás Rojas</i>	303
Relatoría del VII Seminario de Reforma del Estado	307
Palabras de clausura	319
Bibliografía	333
Sobre los autores	343

Presentación

En octubre de 2010 la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas realizó el V Seminario de Reforma del Estado en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Posteriormente, en octubre de 2011, se efectuó el VI Seminario. En el primero se trabajaron dos temáticas: la democracia y sus instituciones en debate, y la lucha anticorrupción como política de Estado. En el año 2011 el tema central fue la gestión pública para el buen gobierno. Como todos los años, los resultados de estos eventos fueron publicados gracias al Fondo Editorial PUCP. En esta ocasión publicamos las conferencias del VII Seminario, realizado en octubre de 2012, que giraron en torno al tema de la inclusión social.

Hace varios años que hablamos de *inclusión social* conceptualizándola de manera tan diversa y desde tantos sectores que ya parece otra moda, como lo fue la lucha contra la pobreza en la política. Por eso quisimos discutir y analizar este tema en el seminario, desde todos los ámbitos posibles, con el fin de construir una red que partiera de lo conceptual, pero que lo trascendiera. En otras palabras, nuestro objetivo fue examinar las gestiones públicas y privadas que han pretendido o han logrado concretizar ese abstracto que es la inclusión social en el Perú.

Ahora bien, para definir la inclusión es necesario hablar de sus causas y una de ellas es la exclusión social. En países como

el nuestro, donde la pobreza es enorme y los excluidos son muchos, quienes no alcanzan desempeños mínimos en salud y en educación están relegados de muchas más cosas; por eso debemos centrar nuestra atención en estos ejes. Al respecto es preciso recordar que este tema ya fue tratado, en 1996, en un libro que publicó la Organización Internacional del Trabajo (OIT), escrito por los profesores Adolfo Figueroa, Teófilo Altamirano y Denis Sulmont, titulado *Exclusión social y desigualdad en el Perú*. Dicha investigación se centró en la exclusión social y en la desigualdad en nuestro país equiparando *exclusión social* con *no integración nacional*.

Asimismo, nuestro seminario del año 2007 trató el lado político de la inclusión. Allí pudimos ver, por ejemplo, cómo, en términos electorales, muchos de los votos se concentraban en las capitales de departamento: a pesar de que el derecho a voto era de todos solo salían elegidos los que tenían votos en la ciudad capital. Así lo confirmó la muestra del estudio: esta situación ocurría en Arequipa respecto a las demás provincias del departamento, en Chiclayo frente a las tres provincias del departamento de Lambayeque y en Trujillo en relación con las demás provincias del departamento de La Libertad. Y había sucedido también en Lima, durante muchos años, porque cuando logramos, en el Gobierno de Transición de Valentín Paniagua, restablecer la elección por múltiples distritos electorales, se siguió tratando a la ciudad de Lima como departamento. En consecuencia, dado que su población era tan grande, solo salían sus candidatos. Ninguna de las nueve provincias durante por lo menos seis o siete años tuvo un representante.

No obstante, este hecho no resulta tan alarmante si lo comparamos con la situación de aquellos que están más excluidos políticamente, por ejemplo, las comunidades nativas de la selva

en relación con la ciudad de Iquitos: en el primer caso, se trata de pueblos que no tienen carretera en común, sino ríos, con muchas dificultades de comunicación, contexto que los hace incluso más aislados. Asimismo, cuando sucedió el desastre de Bagua durante el segundo gobierno de Alan García no vimos a ningún parlamentario, y ello porque no hay parlamentarios de la selva que no provengan de las capitales del departamento. Es evidente, entonces, que aquí también estamos hablando de una de las formas de exclusión.

Respecto al tema de la inclusión, dice Javier Iguíñiz, en un texto que escribió para el Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política que publicó el 11 de setiembre de 2011 el diario *La República*, que «[h]ay hoy en el mundo un gran miedo a institucionalizar lo que favorece a los pobres asalariados, independientes, ciudadanos en general». Esto es bastante cierto y, si no, miremos lo que está viviendo Europa; empero, no podemos copiar ese esquema de desarrollo en la medida en que ese tipo de inclusión nos llevaría a otro problema. Para ilustrar este tema citaré un discurso, que me gustó mucho y que he trabajado en uno de los cursos de la Escuela, del actual presidente de Uruguay, José Mujica, en la cumbre Río+20 del año 2012. Allí el presidente uruguayo se hacía algunas preguntas: «¿Qué le pasaría a este planeta si los hindúes tuvieran la misma proporción de autos por familia que tienen los alemanes? ¿Cuánto oxígeno nos quedaría para poder respirar?». Esa es la prueba de que el modelo europeo no es un modelo de inclusión mundial; más bien es uno que se sustenta en los excluidos. Por tanto, continúa diciendo Mujica, «¿[t]iene el mundo hoy los elementos materiales como para hacer posible que 7 mil u 8 mil millones de personas puedan tener el mismo grado de consumo y de despilfarro que tienen las más opulentas sociedades occidentales?». Finalmente, se pregunta si

el hombre gobierna o no la fuerza que ha desatado. Así, el actual presidente uruguayo insistirá en algo que muchos de los enfoques del desarrollo se olvidan: «porque no venimos [sostiene] al planeta para desarrollarnos solamente, así, en general. Venimos al planeta para ser felices. Porque la vida es corta y se nos va. Y ningún bien vale como la vida [...]». No obstante, afirma que estamos en una carrera de consumo en la cual por un plus más dejamos muchas de las cosas esenciales de la vida. Por tanto, siguiendo a Mujica, creo que esa no es la lógica que podemos proponer para nuestro país, pues se trata de una lógica productiva que no está muy ligada a nuestras necesidades.

Pero volviendo a la conceptualización de Iguíñiz, estamos en un mundo que, obviamente, tendrá que mirar de manera mucho más austera y centrada las necesidades fundamentales. Por ello, este autor combina un enfoque de necesidades básicas con uno de relaciones sociales, así como con procesos de inclusión, porque hay fuertes elementos estructurales que excluyen. Entonces, por ejemplo, hay necesidad de enfatizar un proceso en positivo que dé acceso a la salud, a la recuperación de la salud, a la prevención de las enfermedades, pero también hay que *parar la máquina*, en términos de un sistema educativo que es desigual en calidad y que establece una brecha muy grande. Por tanto, la propuesta conceptual que hace Iguíñiz prioriza las relaciones sociales y habla principalmente de tres inclusiones fundamentales: la familiar, la empresarial y la estatal. Voy a citar el párrafo concerniente a la familia porque me parece muy importante y luego daré unos datos sobre Lima:

La inclusión en la familia supone un conjunto amplio de relaciones de diverso tipo: afectivas, sexuales, sociales, culturales, pero destacaré las económicas. Entre ellas está la provisión de alimentos, vestido, etcétera, pero también en

casos en que no hay trabajo, o se es anciano, o no es posible conseguir una vivienda o un billete para lugares lejanos funciona la familia. Prefiero considerar las relaciones propias del campesinado y del informal microempresario o trabajador independiente como parte de las relaciones familiares, porque generalmente las reglas de la relación laboral son dominadas por criterios familiares. Las obligaciones son mucho más importantes que los derechos en esta esfera. Y los deberes son parte muy importante de las reglas de la relación familiar¹.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del año 2009, en Lima hay 64 776 personas en extrema pobreza y 1 476 776 en pobreza, y esta última cifra es un poco mayor que la población en conjunto de los departamentos de Huancavelica, Ayacucho y Apurímac. De este total, el 56% de los adultos son trabajadores informales—lo que corresponde al 55% de subempleo—, el 37% de los jóvenes están desempleados y 110 000 niños entre seis y trece años están trabajando en cualquier cosa, a veces en formas disimuladas de mendicidad. Por otro lado, la tasa de asalariados estables disminuyó en el año 2010 en 12,3%. Luego, si hablamos de familias, el 28,9% (casi el 30%), tiene como jefe a la mujer, a la madre sola. De otra parte, 180 de cada 1000 habitantes tienen tuberculosis (TBC) e incluso una TBC resistente a los medicamentos se está acentuando en ciertas partes de la capital. Por tanto, en relación con esta enfermedad, Lima está peor que el resto del Perú y que toda América Latina: estamos peor que Haití. Y la situación se vuelve más crítica incluso si la comparamos con la de épocas pasadas: en la década de 1970

¹ Javier Iguíñiz, 2012. «Inclusión/exclusión y desarrollo humano. Una propuesta conceptual». Conferencia inaugural del Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política, realizada el 2 de junio en la PUCP.

ya no había TBC. Por otro lado, actualmente el 28% de los niños entre 6 y 59 meses tienen anemia; la desnutrición infantil en Lima no ha disminuido en los últimos doce años: la tasa de desnutrición crónica sigue siendo de 8,7% en niños menores de cinco años.

A pesar de todo esto, muchos de mis colegas congresistas de Lima y provincias piensan que el Perú subsidia a Lima. No obstante, la realidad es otra cuando se observan los datos presupuestales: todo el Estado, el gobierno regional, el gobierno local, gasta S/. 787 al año por habitante en Lima, mientras que en cualquier otra parte del país, tomando toda la población menos la de la capital, se gastan S/. 1632 por habitante. Y peor aún en cuanto a la inversión: en Lima se gasta S/. 242 por habitante; en el resto del Perú, S/. 974. Y esta ciudad produce el 50% del Producto Nacional Bruto (PNB), por lo cual, indudablemente, se puede afirmar que en Lima hay mejores oportunidades, pero no por ello se puede inferir que dichas oportunidades llegan a los más pobres. En otras palabras, aquí, en la capital, hay exclusión; en consecuencia, también hay que prestar atención a Lima y no, como muchas veces se hace, solo a otros lados. Porque tenemos pobreza en la ciudad capital y, por ende, tiene que ser combatida como tiene que ser combatida en Puno, en Apurímac y en Huancavelica.

Pues bien, en este VII seminario veremos todos estos temas desde muchos ángulos y trataremos de construir una matriz que nos ayude, a todos, a evaluar mejor para que el concepto de *inclusión*, al igual que el de *pobreza*, no quede vacío, suene ajeno o genere nuevas frustraciones.

Henry Pease García
Director de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
de la PUCP

Palabras preliminares

La gobernabilidad democrática es uno de los temas más importantes para la PUCP. Por ello tenemos una Escuela de Gobierno y Políticas Públicas que lleva a cabo una serie de actividades de investigación y de difusión, aparte de su labor docente.

Nos preocupa verdaderamente el Estado peruano, pero nos preocupa aún más que este no responda adecuadamente a los requerimientos que tiene la Nación. Por eso nos preguntamos cómo el Estado, que es el igualador de oportunidades por excelencia, no logra equipararlas en nuestro país, pese a que en los últimos años hemos tenido tasas de crecimiento económico muy elevadas y contamos con abundantes recursos financieros. Sobre este tema, recuerdo que *El Comercio* publicó un artículo en que se indicaba cuánto habían gastado las universidades públicas que reciben recursos del canon minero, petrolero y gasífero. Pues bien, esta nota revelaba que casi US\$ 1800 millones no se habían utilizado. Supuestamente dicho dinero debería invertirse en investigaciones aplicadas al desarrollo, las cuales deberían generar empleo en las regiones y, por ende, incrementar los ingresos tributarios estatales. En consecuencia, hay un tema político que aún no logramos resolver: ¿cómo hacer para que el Estado utilice mejor sus recursos y promueva el desarrollo?

Pese a ello, el gobierno actual ha enfrentado un problema importante que hay que resolver: la exclusión social en sus diversas manifestaciones. Por ello, la PUCP, siempre alerta para contribuir a resolver los problemas del Perú desde su ámbito, ha organizado el VII Seminario de Reforma del Estado sobre el tema de la inclusión social. Estamos convencidos de que el aparato estatal tiene que funcionar mejor. Al respecto, hay varios enfoques, políticas, modelos de gestión e incluso se ha creado el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS); de hecho pocos países tienen uno. No obstante, en el Perú solemos crear ministerios en función de nuestros problemas: cuando tuvimos dificultades alimentarias se creó el Ministerio de Agricultura y Alimentación. Esta vez esperamos que el nuevo ministerio impulse la inclusión social.

Recordemos que el actual gobierno prometió encarar este problema —sin duda, estructural— durante su campaña electoral. La *inclusión* significa incorporar a todos los peruanos en el sistema social, económico y político, y, para ello, crear oportunidades iguales para todos, compensando y haciendo que los que tienen menos participen de la solución de sus propios problemas. En suma, inclusión significa tener un empleo formal y bueno; derecho a un mínimo alimentario, educativo y de salud; reconocimiento de la identidad cultural adecuada; buenos servicios públicos, entre otros derechos.

En consecuencia, esperamos que durante este seminario se esclarezcan conceptos, se ofrezcan alternativas institucionales y de gestión para promover la inclusión social, pero, sobre todo, que todos sepamos que la reforma del Estado para una serie de temas no solamente depende de la voluntad del gobierno de turno sino también de nuestra acción. Nosotros debemos pedir

más del aparato estatal, pero, de igual forma, tenemos que saber qué pedir. Y, justamente, estos seminarios permiten precisar qué se requiere para que dicho aparato funcione mejor.

No puede ser que un Estado que actualmente tiene tanto dinero no pueda gastar y que cuando lo hace los procesos sean ineficaces; empero, siempre hay la sensación de que faltan recursos fiscales. Sin embargo, existe una paradoja que explica parte de este problema: si bien el Estado cuenta con mucho dinero debido al crecimiento económico, la presión tributaria —producida por la relación entre los impuestos cobrados y el producto bruto— no es suficiente para igualar las oportunidades. La presión tributaria en el Perú, sumando y haciendo grandes esfuerzos, fluctúa entre el 16% y el 17%, mientras que en los países más avanzados de América Latina fluctúa entre el 22% y el 23%, y ni siquiera estamos hablando de Europa, que tiene una presión tributaria cercana al 40%. Solo con niveles mayores de tributación podemos aspirar a resolver los problemas de educación, salud de calidad para todos e inclusión social de los sectores menos favorecidos de nuestra sociedad.

Ahora bien, una de las cosas que he aprendido de las ciencias políticas y de mi maestro Julio Cotler es que un aparato estatal fuerte es aquel capaz de formalizar a todos y de disciplinar al sector empresarial. Ese es el tipo de sistema que debemos construir: uno capaz de recibir las demandas ciudadanas, traducirlas en proyectos, en servicios, y distribuirlas de la manera más equitativa posible. Y esto último es precisamente lo que no hemos logrado: la reducción de las desigualdades. Si no se gastan todos los recursos, si no se invierte en capacidades humanas, entonces algo falla; en este caso. Y aquí esto ocurre con la gestión, el diseño legal y el diseño institucional.

En suma, este seminario es importante pues analizaremos los problemas más agudos que tiene la población, la pobreza y la desigualdad, las cuales se traducen en exclusión social. En este contexto, pues, es necesaria la voz de los estudios, del análisis, de las ideas de nuevas políticas y formas de gobernar.

Ojalá pudiéramos medir cómo avanza la capacidad del Estado para mejorar las condiciones de las personas y desde la PUCP estamos dispuestos a colaborar con quienes lo soliciten para ayudar a resolver estos problemas.

Efraín Gonzales de Olarte
Vicerrector Académico de la PUCP

El problema de la desigualdad en América Latina y el Perú: desafío para las políticas públicas de equidad e inclusión social

Rosemary Thorp

En primer lugar quisiera discutir de manera muy breve los temas de desigualdad y exclusión, para luego analizar un asunto que tiene como base buena parte de mi trabajo personal sobre la historia de América Latina y, en particular, del Perú: la preocupación por las raíces profundas de la desigualdad. En tercer lugar, en relación con la actual mejora en la distribución del ingreso en el Perú de la que hablan muchos estudiosos planteo algunas interrogantes: ¿podemos hablar de desarrollo, de progreso, si todavía persisten las «raíces profundas» de la desigualdad?, ¿ha mejorado, entonces, la desigualdad?, ¿qué está pasando? Al respecto, intentaré ofrecer algunas luces. Para concluir, señalaré algunos desafíos para la política pública en el Perú a partir de las lecciones de otros países latinoamericanos.

¿Por qué hay que preocuparnos por la desigualdad? Si es verdad que con crecimiento se puede disminuir la pobreza y aun mejorar la inclusión social, ¿por qué hay que hablar *específicamente* de desigualdad? Para mí hay dos puntos fundamentales en el debate: uno atañe a la *justicia* y otro a la *eficiencia*. Empecemos con la *justicia*, que es un punto que

me parece fundamental: no se puede pensar en inclusión o en pobreza sin igualdad de derechos, sin tener en cuenta un aspecto básico de los derechos humanos, esto es, la vida digna. Perseguir la inclusión social sin considerar el respeto por los derechos humanos ni su igualdad es una tontería. Y creo que en eso todos nosotros estamos de acuerdo. Por tanto, el crecimiento sin igualdad, el crecimiento con estructuras desiguales, no es bueno ni para aliviar la pobreza ni para conseguir la inclusión. Trae problemas de inestabilidad, de violencia, y eso es algo que vivimos actualmente en el Perú y en todos lados. No obstante, la desigualdad tiene también efectos fuertes en la inversión, con repercusiones en el crecimiento, así como en la ejecución de una política pública coherente. Y allí entra a colación la *eficiencia*. Según investigaciones del Banco Mundial, si un país cuenta con estructuras más igualitarias, un 1% de crecimiento económico da un 4% de mejoramiento en la pobreza. En cambio, en un país cuyo crecimiento se da sobre la base de estructuras desiguales, este casi no tiene efecto sobre la pobreza. Esta es, pues, la conclusión de dichas investigaciones: el poder de crecimiento para reducir la pobreza depende del grado de desigualdad. Entonces, si queremos combatir pobreza y exclusión es muy importante mirar las estructuras de la desigualdad.

Pero, ¿de dónde provienen estas estructuras? Para responder esta pregunta es necesario que nos detengamos en sus raíces y, obviamente, empezaremos con la Colonia. Ahora bien, si pensamos en el periodo colonial, creo que es necesario reconocer, en primer lugar, que tenemos experiencias muy diversas en distintos países de América Latina. Y creo que en los países andinos tenemos un modelo, quizá, especialmente nocivo. Debido a la riqueza de minerales, las barreras físicas y

la abundancia de la población indígena esta región ha tenido una historia terrible durante la Colonia. Una historia de explotación, de discriminación, de prejuicio, que ha llegado hasta la matanza de poblaciones enteras, sobre todo de sus líderes, para dominar. Una historia horrible, impensable; pero es un hecho que le ha dado forma a estos países. En el Perú su legado ha sido aún más extremo porque tiene sus raíces en la geografía, así como en la sociedad, con la separación de la costa y la sierra, y la marginalización aún más fuerte de la selva. El uso de la discriminación y del prejuicio como parte del modelo de explotación echó raíces muy profundas en toda la sociedad y en sus costumbres desde el comienzo de la Colonia. Con la Independencia, otra vez, una característica muy fuerte y nociva en el caso peruano fue la complementariedad entre el modelo geográfico, el modelo productivo y el modelo social y político. En esta etapa, el Perú se volvió cada vez más un país de la costa, con el poder concentrado en dicha zona. En consecuencia, el desbalance se agravó en las primeras décadas de la Independencia con Lima como capital —no Cusco ni Jauja— y con el guano como el motor de la economía, una actividad totalmente costeña. Si bien la minería estaba localizada en la sierra esta siempre existió en la forma de enclave. Con el paso del tiempo, cada vez se hacía más evidente que el Perú, en términos macro, podía funcionar sin su sierra y sin su selva. Aún más, el modelo político no hacía sino reforzar esa idea: las élites de la sierra se centraron en la costa pues tenían sus casas y, muchas veces, su voz política en dicha zona. Por tanto, la sierra se quedó, en buena cuenta, sin voz, sin derechos, sin posibilidades y, en algún sentido, sin necesidad de ser modernizada. El resultado fue una marginalización total de la sierra y de la selva, la cual es,

precisamente, la característica básica del modelo de desarrollo que ha tenido el Perú siglo y medio después de la Independencia. Estas son, pues, las raíces profundas de una desigualdad que afecta todos aspectos de la sociedad, en la medida en que trasciende lo económico y repercute en los ámbitos político y social, reforzándose todo el tiempo. Por tanto, el arraigamiento es muy profundo y afecta valores, costumbres y formas de pensamiento.

Quisiera contar una anécdota para enfatizar la idea de que estamos hablando de algo muy cualitativo, que tiene muchos aspectos y que está muy enraizado en actitudes. En un trabajo sobre desigualdad que realizó conmigo, Maritza Paredes entrevistó a un mecánico de Lima, un migrante serrano que llegó a la capital en busca de trabajo (Thorp & Paredes, 2011). En dicha entrevista, él contó, con muchísimo orgullo, lo siguiente: un día, algunos de sus paisanos viajaron a Lima para comprar un auto y llegaron al taller donde él trabajaba vestidos con sus trajes de campesinos. Cuando sus colegas mestizos vieron a sus paisanos le dijeron: «¡Ah, tus paisanos! Tú puedes tratar con ellos». Entonces él negoció con ellos y les vendió un auto con una comisión que era el doble de la usual. Cuento esto para demostrar actitudes, la profundidad de la formación de actitudes y la internalización del sistema de discriminación y prejuicio. He encontrado a muchas personas trabajando en pymes, en muchas partes del Perú, personas que han internalizado un sistema que discrimina y que tiene prejuicios y que no quieren ni pedir por sus derechos.

Con todo, respecto a la profundidad de estas raíces de desigualdad, lo que sale durante estas décadas es que cada vez que hay un esfuerzo progresista, típicamente, los resultados son

perversos. Mis ejemplos emblemáticos son la educación y la Reforma Agraria. Una segunda anécdota que quiero contarles, recogida del trabajo de María Elena García (2003), es la de María, una mujer del Cusco que cuando estaba en la escuela sufrió problemas de abuso sexual por parte de su profesor. Como consecuencia de ello, no quería ir más a la escuela, pero como era incapaz de contarles o explicarles a sus padres y hermanos por qué le era imposible ir a ese lugar, fue muy castigada por su familia; no obstante, no volvió más a la institución educativa. Ahora bien, la parte terrible de esta historia, desde mi punto de vista, es que, con el paso de los años, esta señora no ha tenido la voluntad de mandar a sus hijas a la escuela. Y, de otra parte, en términos de la Reforma Agraria, creo que el cuento es muy conocido: la reforma sin un entendimiento profundo de las estructuras agrarias y de la naturaleza del empleo, etcétera, puede tener resultados muy perversos y ha tenido eso, sobre todo en el gobierno de Juan Velasco Alvarado. La formación de las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS) creó poblaciones sin raíces, sin empleo y, por consiguiente, con problemas de violencia. De este modo se explica por qué las políticas progresistas pueden llegar a ser parte del problema, en la medida en que hay una falta de entendimiento de las raíces de aquello que se quiere modificar.

Posteriormente, en la década de 1980, creo que hay dos motores fuertes de desigualdad que se salen un poco del análisis histórico que estamos desarrollando. Vemos, de un lado, una estructura productiva, basada en la minería y empujando cada día más a la desigualdad en términos de oportunidades de empleo, entre otros. Y, del otro lado, tenemos políticas sociales que hay que implementar a través de instituciones que tienen

una formación tradicional, del pasado; «el mueble de la casa de arriba», como dice una frase en inglés. Este legado tiende, pues, a deformar las consecuencias de las políticas sociales. Obviamente, hay una estructura de poder detrás de todo esto que influye en la tasa impositiva, entre otras cosas. Por ende, el desafío que tenemos acá es muy grande.

Y por ello, también, es que me causó tanta sorpresa que se afirme que en los últimos diez años el Perú ha tenido una experiencia de mejora en la desigualdad. De modo que comencé a analizar las razones que explicarían esta situación y mi primera hipótesis fue que se trataba de un problema de metodología de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho). ¿Por qué? Porque es muy conocido que la Enaho mide principalmente ingreso laboral y que no mira las utilidades. Y, si actualmente el Perú se encuentra en un contexto de bonanza minera, necesariamente habrán más utilidades; por tanto, quizá dicha encuesta esté subestimando la desigualdad. Sin embargo, aunque existen investigaciones muy cuidadosas que muestran que, efectivamente, hay una subestimación de la desigualdad a través de las cifras de Enaho, la *tendencia con el tiempo* a una mejora es robusta (Escobal & Ponce, 2012).

Entonces, no se trata de un fenómeno de las estadísticas; algo está pasando. ¿Pero qué está pasando? Al respecto, creo tener dos luces importantes para lo cual me baso en la investigación hecha por Javier Escobal y Carmen Ponce (2012). En primer lugar, si uno observa no el ingreso personal individual sino el de *los grupos*, encuentra algo distinto. Como economistas, cuando hablamos de la distribución del ingreso, siempre miramos a los individuos, a la llamada distribución *vertical* (Stewart, 2008). No obstante, hay otra manera de mirar la distribución en

términos del ingreso de grupos, es decir, confrontar los ingresos de un grupo con los de otro. De esta forma, si miramos, por ejemplo, a los indígenas frente a los no indígenas, a las mujeres frente a los hombres, a los pobladores de la sierra frente a los de la costa, se ve que la distribución ha empeorado en los últimos diez años. Por ende, todavía tenemos un problema de estructura de desigualdad y eso se ve en términos de etnicidad, región, y sobre todo, en términos de urbano/rural. En otras palabras, la mejora es una mejora polarizada, una mejora de las ciudades, pero no es un fenómeno del sector rural.

En segundo lugar, la otra luz supone un cambio de perspectiva al momento de analizar la mejora de la distribución en las estadísticas. Seguidamente, es interesante mirar en qué parte la mejora es un fenómeno de los ingresos laborales y en qué parte de los ingresos no laborales. Ya he dicho que la Enaho no considera las utilidades, pero sí considera otras partes muy importantes de los ingresos no laborales: las transferencias y las remesas. Las transferencias, sobre todo, se realizan a través de los programas del Estado. Entonces, el resultado que obtenemos con este cambio de óptica es muy fuerte: gran parte de la mejora ocurre a través de los ingresos no laborales, es un fenómeno de más transferencias, de más ingresos del Estado pero también de remesas (Jaramillo & Saavedra, 2011). Ahora bien, con ello no quiero decir que el hecho de que haya más ingreso no laboral que ingreso laboral sea algo malo, pero esta diferencia en la distribución pone sobre la mesa un problema de sostenibilidad en el largo plazo. Por tanto, para explicar mejor lo que ocurre en el caso peruano lo contrastaré con el brasileño. Brasil también ha tenido una mejora en la distribución del ingreso más o menos del mismo tamaño que la del Perú.

No obstante, la gran diferencia en el crecimiento económico de estos dos países es el rol de los ingresos no laborales: mientras que en el Perú este ha significado casi el 100% del crecimiento, en Brasil ha significado el 25%. La diferencia evidentemente es muy grande. Allá, como veremos a continuación, en términos de lecciones de otros países, se observa la importancia del empleo y también de la voz política, así como el rol de los sindicatos (Ferreira de Souza, 2012).

Esta reflexión desde Brasil nos lleva a los desafíos, que son mi cuarto punto. En el caso de este país hay una voz política en términos del Partido de los Trabajadores que ha sido muy importante. Asimismo, una explosión del empleo productivo que complementa la mejora en la distribución del ingreso. Por consiguiente, se puede tener mucho más confianza con un proceso al estilo brasileño, con un reforzamiento entre empleo e ingreso.

De otra parte, también he trabajado el caso de Uruguay, un país distinto del Perú, muy pequeño, casi urbano en su totalidad, con formación política y social completamente distinta, y con una historia muy interesante, muy inusual, con una tendencia para la igualdad que no es en ninguna manera la experiencia de ustedes. No obstante estas diferencias, creo que podemos sacar una lección muy importante. Así, en las décadas de 1940, 1950 y 1960, con el segundo periodo del gobierno de José Batlle, ellos implementaron una política fuerte de redistribución de sueldos y salarios reforzando los sindicatos. Empero, aprovecharon la bonanza en precios de producción primarios, en trigo y carne, sin tocar aspectos estructurales. Por tanto, fue una distribución, apoyada en un sector industrial, muy protegida, con muchos subsidios, con empleos, pero sin una base tecnológica, y que,

precisamente por eso, falló. Después de un periodo de conflictos terribles, los uruguayos padecieron la dictadura militar-civil, así como mucha represión de sindicatos y del movimiento popular. En suma, lo que quiero decir es lo siguiente: una redistribución que no atienda a estas estructuras económicas y sociales tendrá resultados perversos y no será sostenible.

Entonces, creo que el Perú tiene un contexto muy difícil, en particular para los empleados públicos, en el cual de ninguna manera es fácil pensar en políticas constructivas para afectar la desigualdad. En mi opinión este nexo entre el esfuerzo productivo y el esfuerzo social para mejorar capacidades es muy complicado. Como hemos visto, la mejora en las estadísticas sale casi totalmente como causada por incrementos en ingresos no laborales. Por tanto, tienen que pelear con todas las dificultades de las pymes, de los microempresarios, para encontrar una ruta que junte la productividad con la igualdad. Hay que llegar hasta los pobres, hasta los marginados, con oportunidades de participación y en cosas productivas. Eso, desde mi perspectiva, es lo más urgente para este país. Existen ejemplos de éxito en el Perú, pero estos casos necesitan de una investigación que precise sus condiciones de superación. Por ello, estudiaré estos casos en una próxima investigación.

Julio Cotler:

Rosemary Thorp inició la discusión preguntándose por qué nos debe preocupar la desigualdad y se respondió señalando que esto es necesario por razones morales y económicas, por justicia y eficiencia. A estos factores, yo agregaría que las extremas desigualdades, como las existentes en el país, inhiben la integración social, dificultan la creación de lazos que cohesionen la sociedad y, lamentablemente, favorecen la fragmentación, la desconfianza y la hostilidad entre los grupos sociales a la vez que distorsionan el funcionamiento institucional.

Sin embargo, el crecimiento económico que actualmente experimenta el país ha contribuido a reducir la pobreza y a promover la movilidad social, lo que ha propiciado que las capas populares adquieran conciencia de sus derechos ciudadanos. En este sentido, se puede concluir que el crecimiento económico ha favorecido la democratización social pero, paradójicamente, también ha hecho que se intensifiquen las desigualdades sociales. Es decir, se observa un proceso de toma de conciencia cívica en circunstancias que las disparidades sociales se agudizan.

Ahora bien, cuando Rosemary Thorp comparó al Perú con Brasil o Uruguay resaltó que en estos dos países los partidos políticos tienen un papel crucial en la mejora de las condiciones

sociales. En cambio, esto no sucede en el Perú porque la crisis de representatividad de las organizaciones políticas y de las instituciones en general hace posible que las políticas económicas y sociales sean formuladas y ejecutadas tecnocráticamente en el marco de la economía de mercado —el neoliberalismo—.

Mientras el empresariado y su entorno respaldan estas políticas que han producido el exitoso crecimiento económico, los sectores populares no tienen cómo expresar y canalizar orgánicamente el descontento que les causan la limitada participación en los beneficios de dicho crecimiento y los deficientes servicios públicos que presta el Estado.

En suma, la creciente desigualdad se mantiene por el sustento de amplios sectores sociales a la forma como se toman decisiones y a sus resultados económicos y, por otro lado, a la desmovilización social y política de las capas medias y populares; si esto es así, cabe preguntarse por los escenarios que pueden presentarse en caso de que se reduzca el crecimiento de la economía y resurjan dirigentes y movimientos sociales que reivindiquen demandas populares y nacionalistas.

Sinesio López:

Un hecho que me sorprende cuando se discute de desigualdad son los resultados de las cifras. Los economistas no se ponen de acuerdo cuando son ellos los llamados a discutir el tema de cómo se llega al coeficiente de Gini. Al respecto, teniendo en cuenta todo lo que se ha producido últimamente sobre el tema de desigualdad, creo que existen dos posturas entre los economistas: por un lado están los optimistas, que dicen que ella ha bajado aproximadamente a 0,4, es decir que el Gini ha bajado significativamente, y por el otro lado, están los pesimistas, quienes sostienen que el Gini continúa en más o menos 0,6. Esto llama

la atención porque se esperaría que los resultados no fueran tan distantes. Ahora bien, ¿por qué esta diferencia? Algunos economistas explican que puede deberse a la fuente de información utilizada: los que prefieren elaborar el Gini a través de las encuestas (por ejemplo, a través de la Enaho) y los que apelan y, más que todo, le dan más importancia a las cuentas nacionales; quizá por ahí esté una de las razones. No obstante, otra de las razones de esta diferencia es el enfoque de análisis de la desigualdad: por una parte están los que ven este problema como producto del desempeño individual y, por otra, los que ven a la desigualdad como producto de una relación social. En otras palabras, se trata del clásico debate o, más bien, de la convivencia de dos puntos de vista diferentes: el de Locke y el de Rousseau. El primero colocó la desigualdad como producto del desempeño individual e, indudablemente, hay ciertas corrientes que sostienen que hay pobreza o riqueza por desempeño personal: los ricos son ricos porque trabajan, ahorran, y son pobres los ociosos, los que no trabajan. El segundo, Rousseau, decía que la desigualdad era un problema de relación social. En consecuencia, podemos afirmar que existen distintos enfoques y, quizá, también, métodos y datos que expliquen esta diferencia.

Continuando con el aspecto económico, hay un dato dado por Rosemary Thorp que me ha sorprendido: que en el caso peruano la mejora en relación con la desigualdad se debe, básicamente, a las fuentes distintas al trabajo. A diferencia de ella —no sé si he leído mal— Escobal, Saavedra y Vakis afirman que, más bien, dicha mejora se debe a ingresos laborales y que los ingresos no laborales son poco significativos. Asimismo, afirman que, en todo caso, los ingresos laborales se distribuyen más bien en los percentiles más altos y que los no laborales se hacen sentir en los percentiles más bajos (2012). Desde luego, volveré a leer este libro y, en todo caso, invito a Rosemary para que discuta ese texto.

Ahora bien, quisiera continuar la discusión iniciada por Julio Cotler sobre el lado político del tema de la desigualdad. Ya en trabajos anteriores he analizado los factores políticos de este problema, entre los cuales se encuentran la ciudadanía, los movimientos sociales, los partidos políticos y el Estado. No obstante, al aparato estatal hay que estudiarlo desde varias dimensiones: como política fiscal, como política social, como brecha territorial —cuestión importantísima en el caso peruano— y también como régimen político, es decir, en qué medida la democracia ayuda o no ayuda a reducir la desigualdad. Por tanto, trataré de resumir brevemente algunas de las conclusiones acerca de este tema.

Luego de revisar el censo de 2007, organicé un índice de lo que podría ser la ciudadanía efectiva; no de la ciudadanía normativa —pues desde el punto de vista normativo no hay problema con la ciudadanía, porque todos tienen los mismos derechos y las mismas responsabilidades—. Me interesaba, más bien, el tema de la ciudadanía efectiva, es decir, cuántas personas realmente acceden al derecho que el Estado reconoce. Creo que allí reside el problema: hay una ciudadanía efectiva que obviamente es mucho menor que la normativa. Anteriormente ya había elaborado un mapa de ciudadanía efectiva (López, 1997) y encontré que solamente la tenía el 40% y el resto, un 60%, tenía una ciudadanía *más o menos*, una ciudadanía *a media caña*. Y creo que esa dimensión no se ha reducido; todavía no hay mucha ciudadanía efectiva. Pero, si uno cruza los factores de *ciudadanía efectiva* con *ingreso* (López, 2005), puede encontrar que a más ciudadanía efectiva, más nivel de ingreso, y a menos ciudadanía efectiva, menos nivel de ingreso. Empero, dentro de la ciudadanía hay un componente que es fundamental, la *ciudadanía social*, que tira hacia abajo el nivel de ciudadanía efectiva por un lado, pero también el nivel

de ingreso. En otras palabras, los derechos sociales tiran hacia abajo el nivel de ingreso, obviamente en algunas zonas más que en otras, sobre todo en la sierra y en la selva más que en la costa. Este punto me parece un elemento central. Y si uno analiza con más detalle —yo no quiero entrar ahora con muchos detalles a este tema, pues ya lo he analizado antes— el vínculo entre *ciudadanía social* y el *ingreso familiar per cápita*, la relación es mucho menos significativa que la existente entre *ciudadanía efectiva* y el *nivel de ingreso*, por el hecho de que la ciudadanía social echa abajo el nivel de la efectiva y también el de ingreso. Y lo mismo ocurre con el tipo de ciudadano. Al respecto realicé una *tipología de ciudadanía* (López, 2010), la crucé con *nivel de ingreso* y encontré, por ejemplo, que aquellos ciudadanos que son más comunitaristas y estatistas tienen mucho menos ingresos que aquellos que tienen un componente liberal. Entonces, la ciudadanía para mí tiene un papel importante en el tema de la desigualdad. Sin embargo, cuando se cruzó *ciudadanía efectiva* con *Gini*, allí donde se podía hacer dicho cruce, esto es, a nivel provincial, no se halló ninguna relación.

Otro aspecto de la desigualdad son los movimientos sociales o más bien los *ciclos sociales*. Si uno revisa los movimientos de la década de 1950 en adelante, estos han cambiado: en 1950 y 1960 había un movimiento campesino, en 1965 uno obrero, entre 1973 y 1978, aproximadamente, que fueron años muy importantes, se dio el clasismo. Luego, más bien, hubo un declive de todos los movimientos sociales y una desmovilización por las políticas autoritarias y por el terrorismo, y desde 2001 hasta la actualidad ha habido movimientos *socioambientales*. Yo creo que si uno cruza los *movimientos* con el *PBI per cápita* en el largo plazo resultaría que el único movimiento que colocó el ingreso por encima del PBI per cápita fue el clasismo, entre 1973-1978,

que tiene que ver con la capacidad de negociación centralizada que tuvo el movimiento obrero en esa época. Y, de hecho, eso más o menos concuerda con todas las experiencias, con todas las investigaciones que se han hecho en ese campo: si hay una centralización negociada por parte de los trabajadores, se puede, de alguna manera, romper esa jaula de hierro que construye el capital en el momento que invierte, es decir, cuando los capitalistas obligan, básicamente, a que los trabajadores se acomoden a sus intereses en la medida en que ellos son los que deciden. Este aspecto de la desigualdad me parece muy importante, pero en los otros casos es difícil establecer algún tipo de relación con el ingreso.

Otro tema que Julio Cotler ha mencionado son los partidos políticos. Desgraciadamente no hay información suficiente como para trabajar la relación, tan importante, entre partidos y desigualdad, como sí la hay, por ejemplo, en Norteamérica. A mí me da envidia un libro como el de Bartels, de Princeton, que estudia el impacto del Partido Demócrata y del Partido Republicano en el tema de la desigualdad a través de las políticas y de los programas que plantean (2010). La conclusión a la que llega es que cuando triunfa el Partido Demócrata el ingreso de las clases media y baja suben y el ingreso de la clase alta se mantiene o cae. Al revés de lo que pasa con los republicanos: cuando ellos triunfan, el ingreso de las clases media y baja cae y el de la clase alta se dispara; datos que han sido estudiados con mucho detalle no solo por él sino por otros investigadores. Evidentemente aquí no tenemos esos datos. Aquí lo que podemos decir es lo siguiente: que, en un primer caso, un partido como el de Belaunde, que llegó al gobierno con un programa para estimular el trabajo y la distribución, fue bloqueado por una coalición oligárquico-aprista, y que, en el otro caso, Alan García por ejemplo, se hizo

un programa totalmente descabellado, pues se siguió gastando cuando ya había crecimiento, sin hacerle caso a Keynes, es decir, sin comprender que la austeridad debe comenzar una vez alcanzado el crecimiento (1971). Otros gobiernos llegaron al poder con programas que buscaban impulsar el empleo, la distribución del ingreso, pero terminaron su régimen con otro programa. Susan Stokes escribió un libro hermoso que se llama *Mandates and Democracy* en el que señala que hay doce casos en América Latina que llegaron con un programa orientado por el Estado hacia mayor trabajo, mayor distribución, mayor papel estatal y, sin embargo, terminaron gobernado con un programa orientado hacia la eficiencia del mercado (2001). Si bien las explicaciones que la autora da son la racionalidad de la política, estoy más de acuerdo con Julio Cotler cuando afirma de que se trata de un problema de relaciones de fuerza. Que Ollanta Humala se incline por un lado y haya abandonado su plan de gobierno tiene que ver con relaciones de fuerza.

Por tanto, mientras tengamos políticas fiscales —Julio Cotler ya lo ha señalado— con una presión tributaria tan baja —Efraín González de Olarte también lo ha dicho— y, al mismo tiempo, mientras esas políticas fiscales se basen en impuestos indirectos, es decir, sean básicamente regresivas, el Estado no tendrá la capacidad para distribuir el ingreso. Todos sabemos cómo ha bajado el gasto social en educación en estos últimos años: del gobierno de Alejandro Toledo al segundo de Alan García este bajó en términos porcentuales del PBI.

Por otro lado, creo que la brecha territorial también es terrible, y este problema lo arrastramos desde que somos una república: actualmente hay por lo menos un tercio del país donde el Estado no llega, quizá otro tercio donde llega tarde, mal o nunca, y un tercio donde, más o menos, hay Estado. Sobre este punto, elaboré

un cruce (López, 2010) de lo que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) denomina *densidad del Estado* con el *ingreso familiar per cápita* y encontré una relación: allí donde hay más Estado, hay más ingreso familiar per cápita, y allí donde hay menos Estado, hay menos ingreso familiar per cápita. En otras palabras, el Estado ayuda al desarrollo. En realidad, hay una relación circular: Estado-desarrollo-desarrollo-Estado. Sin embargo, creo que el régimen político no tiene nada que ver con la desigualdad; la democracia generalmente no cambia la desigualdad. La democracia es igualdad política, pero no necesariamente conlleva a una reducción de la desigualdad económica.

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.

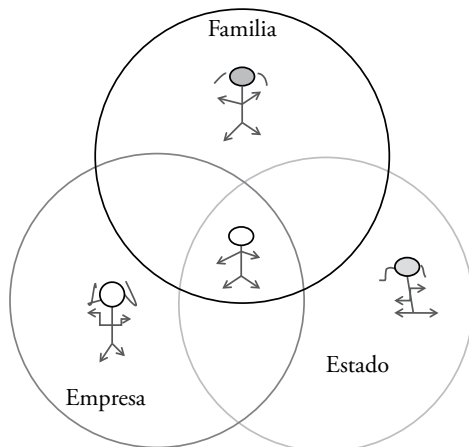
Desde este enfoque una buena política pública sería aquella que contribuya a crear y fortalecer las relaciones sociales en que las personas tengan la oportunidad efectiva de participar en la vida de la sociedad mediante la elección de una gama de relaciones sociales en las que conviven, como a través 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

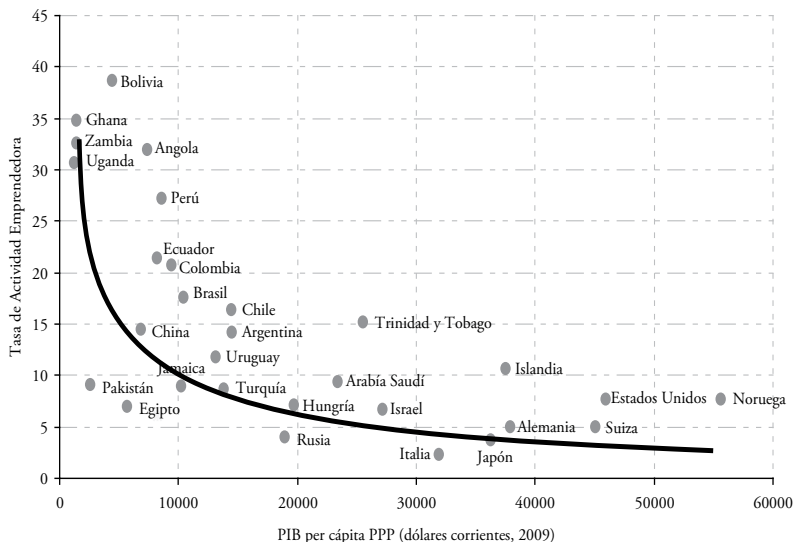
sin entrar a una política de aumento de impuestos y de transferencias públicas. En Asia, entonces, la familia es una relación social que redistribuye. En cambio, en Europa, la igualdad es, en gran medida, consecuencia no de la redistribución dentro de la familia sino de las políticas sociales. En Suecia, 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.

Exclusión, inclusión y conflictos violentos

Francisco Sagasti¹

A mediados del decenio de 1990 se empezaron a estudiar los fenómenos de la exclusión, inclusión y desarrollo, y paralelamente surgió un interés académico en la prevención y resolución de conflictos. A partir del año 2000, en la Universidad para La Paz, en Costa Rica, donde estuve como profesor visitante durante algunos años, realizamos un estudio sobre la relación entre los procesos de desarrollo y la prevención de conflictos. Esto derivó en material que formó parte del currículo en varias de las maestrías que se dictaban en esa institución. En esta oportunidad presentaré un resumen del esquema conceptual que elaboramos para estudiar las relaciones entre desarrollo y conflictos violentos, que nos permitirá deducir algunas políticas públicas para prevenir conflictos (Sagasti, Casabonne & Bellamy, 2003).

Se ha hablado mucho de conflicto y violencia a lo largo de la historia. Por ejemplo, Thomas Hobbes señaló que cuando dos personas quieren lo mismo y no pueden tenerlo habrá un conflicto y Alexis de Tocqueville planteó la idea de que una persona

¹ Este trabajo resume las ideas principales de un artículo preparado para un volumen en homenaje al profesor Javier Iguíniz.

podía soportar vejámenes durante un tiempo prolongado, pero cuando tomaba conciencia de que una situación intolerable no era necesariamente permanente, se rebelaba y recurría a la violencia para superarla. David Hamburg, uno de los líderes mundiales en la prevención de conflictos violentos, sostiene que si bien el conflicto es parte de la naturaleza humana, las condiciones económicas, sociales y políticas actuales hacen que muchos jóvenes acumulen un alto grado de frustración que los lleva frecuentemente a la agresión violenta.

Dicho de otro modo, y tomando como referencia la letra de una canción de Kris Kristofferson y Fred Foster, *Me and Bobby McGee*, que popularizó Janis Joplin a principios del decenio de 1970, se podría decir: «*freedom is just another word for "nothing left to lose"*» («libertad es solo otra palabra para decir que "no queda nada que perder"»). Si no se tiene nada en juego, si se ha perdido toda esperanza y cualquier cosa da lo mismo, recurrir a la violencia se torna una opción viable —y aun atractiva— para desahogar la rabia y la frustración, y para conseguir objetivos individuales o colectivos.

El conflicto es inherente a la condición humana e imposible de evitar. No obstante, si no se aborda adecuadamente, tanto en el ámbito interpersonal como en el social, puede conducir a violencia, desestabilizar la sociedad, amenazar la gobernabilidad y sabotear los esfuerzos de desarrollo. El desafío consiste en gestionar y resolver los conflictos pacíficamente, sin que se llegue al empleo de la fuerza. Como diría mi mentor Russell Ackoff, doctor Honoris Causa de la PUCP, se trata de *disolver* más que *resolver* conflictos. En el ámbito social y político, esto requiere de intervenciones y políticas públicas que promuevan el diálogo, el intercambio de puntos de vista y la creación de espacios

de encuentro. Se requiere también que las instituciones públicas, encargadas de velar por el bien común, apliquen las normas legales con equidad, transparencia y justicia, algo que solo es posible en democracia.

La prevención y resolución de conflictos violentos está vinculada a las nociones de exclusión, inclusión y políticas de desarrollo. La Comisión Carnegie sobre Prevención de Conflictos Violentos, que presidió David Hamburg, distingue entre la *prevención operacional* y la *prevención estructural* de conflictos violentos (2003; véase también Hamburg, 1998). En el primer caso se trata de evitar que en el corto plazo una situación altamente conflictiva, derivada de una combinación de dimensiones de la exclusión, traspase el umbral de la violencia cuando sucede un evento desencadenante. En el segundo caso se trata de reducir la exclusión y sus manifestaciones para alejarse del umbral de la violencia, lo que implica adoptar políticas públicas que promuevan la inclusión en todas sus dimensiones. En este sentido, la prevención estructural se equipara con las políticas y estrategias de desarrollo. Las dos categorías de prevención de conflictos violentos requieren un conocimiento en profundidad de la situación de conflicto potencialmente violento, con información adecuada y oportuna.

Es posible vincular las políticas para promover el desarrollo inclusivo con la prevención de conflictos violentos. El desarrollo inclusivo debe superar la *exclusión cultural y cognitiva*, así como las *dimensiones política, social, económica y ambiental de la exclusión*. La exclusión cognitiva, que se refiere a los individuos, y cultural, que abarca a grupos sociales, establece un marco conceptual de referencia mediante el cual los actores sociales aprecian una situación determinada. Este marco de referencia

condiciona percepciones e interpretaciones, modulando la intensidad y el alcance de las otras dimensiones de la exclusión, y condicionando la apreciación de opciones para superarla. Cuando este marco nos hace pensar que no hay salida, que es imposible cambiar la situación en el entorno institucional vigente, es probable concluir que el cambio es posible solamente recurriendo a la violencia. Remontar la exclusión cognitiva y cultural requiere de grandes esfuerzos para cambiar mentalidades, alterar percepciones y proveer información que permita explorar nuevas maneras de ver las cosas, descartando la violencia como medio para el cambio social.

Las otras dimensiones de la exclusión —política, social, económica, ambiental— pueden medirse empleando una variedad de indicadores objetivos que, modulados por las percepciones asociadas a los marcos de referencia cognitivos y culturales, ubican a un grupo social más cerca o lejos del umbral de conflicto violento. Estas mediciones permiten apreciar la probabilidad de que se produzcan estallidos de violencia. No obstante, es preciso añadir que la combinación de las dimensiones de la exclusión lleva a una forma adicional de exclusión particularmente perniciosa: la *exclusión de las generaciones futuras*. Es decir, la percepción de que la exclusión no es solo problema de la generación actual, sino que afectará también a las generaciones futuras bloqueando su camino hacia el progreso.

Las manifestaciones de las diferentes dimensiones de la exclusión generan angustia, temor, expectativas y aspiraciones que, asociados a los marcos conceptuales con los que se aprecia la situación, alteran la magnitud de los indicadores de exclusión cultural, política, social, económica, ambiental y de las generaciones futuras, ampliándola o reduciéndola. No basta

únicamente con centrar el análisis en los indicadores cuantitativos de exclusión sino que también es necesario examinar percepciones y actitudes. Esto sugiere que el conflicto social, y las condiciones en las cuales desemboca en violencia es un tema muy complejo que exige un enfoque integral para vincular las diversas formas de la exclusión/inclusión entre sí, derivar sus implicancias, e identificar posibles intervenciones para alejarse del umbral de la violencia y desactivar los detonantes del conflicto violento.

Algunas sociedades permanecen durante tiempo prolongado con condiciones propicias para la violencia y a punto de cruzar el umbral del conflicto violento; sin embargo, no llegan a hacerlo. Para cruzar el umbral de la violencia en una situación de conflicto es preciso un detonante interno —crisis localizadas, líderes que obtienen ventaja propiciando la violencia, abusos reiterados, intimidación, opresión intolerable, entre otros— o un detonante proveniente de factores externos —intereses corporativos, factores geopolíticos, luchas ideológicas, entre otros—. Cuando cualquiera de estos detonantes desencadena eventos que hacen cruzar el umbral de la violencia se genera una situación inestable y caótica, caracterizada por amenazas a la integridad física y la vida asociadas con guerras, terrorismo, crimen u otras formas en que se quiebran las normas básicas de convivencia pacífica entre seres humanos.

La *prevención operacional* busca evitar que se cruce el umbral de la violencia. Para esto es necesario reconocer cuándo la situación de exclusión acerca a un grupo social a este umbral. En este caso es necesario emplear instrumentos que neutralicen la acción de los detonadores de la violencia y reducir las dimensiones más críticas de la exclusión para alejarse paulatinamente del umbral

de conflicto violento. Los instrumentos disponibles para esto son las mesas de diálogo, la designación de mediadores, las medidas para generar confianza, los procesos de arbitraje y el recurso a la administración de justicia, entre otros. Ocasionalmente, es preciso establecer zonas neutrales y contar con la participación de la policía o las fuerzas armadas para evitar que se desencadene la violencia.

La *prevención estructural* tiene como objetivo evitar que las dimensiones de la exclusión —cognitiva/cultural, política, social, económica, ambiental, generaciones futuras— se refuercen mutuamente y desplacen a los grupos sociales hacia el umbral de la violencia. La intensidad, amplitud y prevalencia de cada una de estas dimensiones de la exclusión puede reducirse mediante procesos de desarrollo inclusivo. Para la dimensión cognitiva/cultural se tiene la educación, el uso de los medios de comunicación y el ejemplo de líderes en todos los niveles que, en la medida en que propicien el reconocimiento del otro como igual, refuercen la autoestima individual y grupal, reconozcan y celebren los logros y las características propias de los diversos grupos sociales, y privilegien la solución pacífica de conflictos, ayudarán a crear marcos conceptuales y esquemas mentales que reduzcan esta exclusión.

La dimensión política se aborda mediante una legitimación del Estado, haciendo que este represente los intereses de todos los ciudadanos sin excepción para que estos puedan identificarse con las instituciones públicas, y que, asimismo, sea capaz de promover una convivencia armónica y avanzar hacia la prosperidad y el bienestar para todos. La exclusión social se reduce rechazando toda forma de discriminación, garantizando el acceso universal a los servicios sociales básicos, propiciando

la igualdad de oportunidades y ayudando a quienes están en desventaja. La exclusión económica se neutraliza mediante el crecimiento económico inclusivo, capaz de generar oportunidades de trabajo y reducir la pobreza, y de una redistribución equitativa de oportunidades. La exclusión ambiental se aborda a través del ordenamiento territorial que garantice un uso adecuado y equitativo del espacio geográfico y los recursos naturales, que evite el deterioro del medio ambiente, y que prevenga los efectos desastrosos y catastróficos de los eventos naturales.

La exclusión de las generaciones futuras se reduce cuando disminuyen las otras dimensiones de la exclusión, y cuando los niños y jóvenes tienen cada vez más oportunidades de imaginar, diseñar, escoger y realizar sus propios proyectos de vida. Quisiera compartir algo que aprendimos en el *Programa Agenda: Perú* (1993-2002). Cuando viajamos por todo el territorio nacional era frecuente oír que nos dijeran: «me angustia que mis hijos o mis hijas no tengan un futuro. No importa lo que me haya pasado a mí, pero al menos quiero que ellos tengan las oportunidades que yo no tuve». Al preguntarles por qué tenían esa angustia, mencionaban: pobreza, discriminación, mala educación, desempleo, problemas de salud, subestimación de su cultura, entre otros factores—todos ellos vinculados a las dimensiones de exclusión—, que los afectaban a ellos, pero que tendrían también impacto en las generaciones futuras (Sagasti, 2001). Hemos aprendido que para evitar la exclusión de las generaciones futuras es necesario apoyar de manera especial a la infancia y a la juventud, y que además es preciso articular una visión de futuro, capaz de generar ilusiones, esperanza y objetivos comunes, así como de movilizar energías para lograrlos.

Todo esto sugiere que no hay diferencia entre un proceso de *desarrollo inclusivo* y la *prevención estructural* de conflictos violentos. El desarrollo inclusivo crea condiciones propicias para la resolución pacífica de los conflictos inherentes a la condición humana y genera un tejido social capaz de soportar las tensiones propias de la convivencia, sobre todo entre grupos sociales muy diversos. Este tejido social y los procesos de desarrollo inclusivo nos alejan del umbral de conflicto violento y neutralizan los detonantes de la violencia.

De esta forma es posible separar lo que es la *prevención operativa*—centrada en iniciativas inmediatas cuando está a punto de estallar la violencia— de la *prevención estructural* que nos aleja del umbral de conflicto violento y que equivale a diseñar y poner en práctica políticas de desarrollo inclusivo. Por otra parte, cuando se desencadena un conflicto violento es necesario recurrir a la *resolución de conflictos*, en la cual participa una amplia gama de actores políticos, sociales y económicos. Además, es allí cuando se abre un espacio crítico para la intervención de las fuerzas policiales y, en casos excepcionales de las fuerzas armadas, con el objetivo de restaurar el orden, acabar con la violencia y crear las condiciones mínimas de convivencia pacífica.

No obstante, tanto la prevención operativa como la estructural y la resolución de conflictos violentos tienen en común la necesidad de información, interpretación y análisis. Muchos actores sociales no están al tanto de los factores y causas que subyacen a los conflictos violentos; carecen de conocimiento acerca de las condiciones de exclusión, de aquello que modula las percepciones amplificando o minimizando las dimensiones de la exclusión, y de los detonantes internos y externos

del conflicto violento. Lo que hemos llamado el *conocimiento preventivo* permite integrar todas las intervenciones de desarrollo inclusivo a lo largo de cada una de las dimensiones de la exclusión y alejarse del umbral del conflicto violento.

Existen indicadores y procedimientos, asociados a los sistemas de información geográfica, que permiten identificar y visualizar qué zonas y áreas de nuestro país tienen una combinación de tipos de exclusión que las acerca al umbral de conflicto violento. Esta información puede complementarse con encuestas de opinión, consultas ciudadanas e incluso programas de radio y otros medios de comunicación, los cuales ayudan a comprender la forma en que los esquemas mentales y percepciones amplifican o atenúan las manifestaciones de la exclusión política, social y económica. Asimismo, es necesario conocer los detonantes de la violencia, tanto externos como internos, y contar con operadores políticos capaces de neutralizarlos. De esta manera es posible centrar los esfuerzos de prevención operativa en los lugares más proclives a los estallidos de violencia. Por último, el conocimiento en profundidad acerca de las condiciones cognitivas, culturales, políticas, sociales, económicas y ambientales, así como de las perspectivas de las generaciones futuras, es imprescindible para diseñar y poner en práctica políticas públicas que reduzcan la exclusión en todas sus dimensiones.

Durante los últimos años el Perú ha experimentado un largo periodo de crecimiento económico, una bonanza en las exportaciones, un aumento en el ingreso por habitante y una reducción en la pobreza. Al mismo tiempo, han aumentado los conflictos políticos, sociales y ambientales, muchos de ellos teñidos de violencia. En cierta medida, esto está relacionado

con mayores expectativas de bienestar, con la idea de que se dispone de recursos y que es posible mejorar las condiciones de vida de la población. Además, esto se vincula con el deseo de afirmar la identidad y capacidad de acción de grupos sociales postergados, caracterizados por la exclusión cognitiva y cultural durante decenios y siglos. Las políticas públicas para reducir la exclusión y promover el desarrollo inclusivo, así como para modular expectativas e identificar detonantes de la violencia, son fundamentales para evitar los conflictos violentos que sabotean los esfuerzos para avanzar hacia la prosperidad y el bienestar para todos los peruanos.

Inclusión social: objetivos, programas, recursos y gestión pública en el Perú

Roxana Barrantes

El tema de la inclusión social está presente en el debate actual y es quizá equiparable al del desarrollo sostenible, que tuvo su auge hace 20 años, precisamente en la Cumbre de Río de 1992. En aquel momento el *desarrollo sostenible* era la frase que capturaba no solo la atención de académicos y formuladores de políticas sino también los intereses, ilusiones y el imaginario de buena parte de la sociedad. Actualmente este imaginario está absorbido, en el buen sentido de la palabra, por la frase *inclusión social*. Desde mi punto de vista, el tema de la inclusión social es crítico para la construcción de una nación de ciudadanos en nuestro país. Y en esa medida debe estar presente en la discusión de opciones de políticas y debe tener espacio en la reflexión y en nuestro propio imaginario, de tal modo que esta promesa del DNI se convierta en una realidad para todos. Es sabido que quienes se han formado en el Reino Unido consideran que tener documento de identificación atenta contra sus derechos individuales, pero esto es básico en el Perú. Basta recordar que los resultados de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) fueron confrontados cuando se preguntó dónde estaban los DNI de los 70 mil muertos, ya que se afirmó que ese fue el número de víctimas del conflicto armado interno. Entonces, tener DNI se convierte en una necesidad para

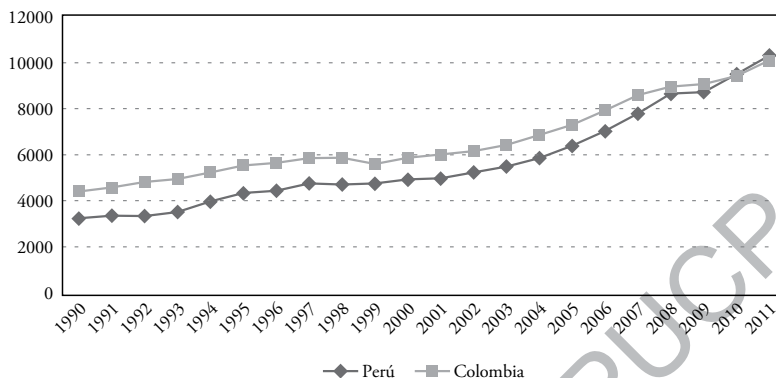
reclamar una relación fluida con el Estado y así buscar igualar las oportunidades que los peruanos enfrentamos para desarrollarnos; también se constituye como una manera de aproximarnos a cómo construimos una sociedad en la que nos reconozcamos como iguales dentro de las diferencias.

En suma, creo conveniente delimitar este asunto alrededor de tres temas. El primero gira en torno a la base sobre la cual partimos: ¿qué nos están diciendo los datos del año 2012 respecto a cuál es la senda de desarrollo de nuestro país? En la segunda parte abordaremos el tema de cómo percibir la inclusión social como meta de política a partir de los cinco programas sociales que administra el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Finalmente, mencionaré los retos y perspectivas de esta coyuntura.

LA BASE SOBRE LA CUAL PARTIMOS

Al respecto, es preciso comenzar con el tema de la senda de desarrollo, sobre todo con un dato fundamental: en este momento, el Perú califica como *país de ingresos medios* o de *renta media*, según el Banco Mundial. En el gráfico 1 comparo a Colombia con el Perú en cuanto al PBI per cápita; es decir, el total del PBI del país dividido entre el tamaño de la población. El PBI comprende el total de los bienes producidos en el país durante un año, valorados a dólares de paridad de poder adquisitivo; se han eliminando las diferencias de poder de compra del dólar en cada país, que pueden responder a alguna ventaja comparativa interna, de tal modo que los dólares son comparables entre Colombia y el Perú. Tanto nuestro país como Colombia han alcanzado un nivel de PBI per cápita de casi diez mil dólares anuales.

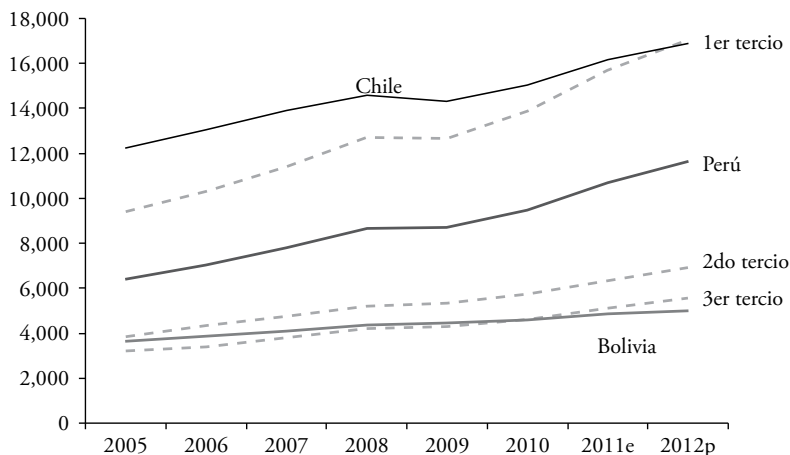
**Gráfico 1. PIB per cápita por paridad de poder adquisitivo (PPA)
(US\$ a precios internacionales actuales)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial de 2012.

Esto coloca al Perú en una escala de ingresos medios y, por ende, ya no es ese país pobre que necesita ingentes recursos de ayuda internacional. Sin embargo, los promedios son engañosos. Los ritmos de crecimiento interno son muy diferentes, tal como muestra el gráfico 2: la costa peruana ya alcanzó el PBI promedio de Chile y está por encima de dieciséis mil dólares, mientras que el resto del país tiene el nivel de PBI per cápita de Bolivia, prácticamente.

**Gráfico 2. PBI per cápita en tercios de departamentos
(US\$ PPP)**



Fuente: Elaborado por Macroconsult. <http://www.macroconsult.com.pe>

Al presentar estas cifras no pretendo discutir si el PBI departamental está bien calculado. Mi intención es que se tome conciencia de que tanto el PBI nacional como el departamental se calculan con la matriz insumo-producto de 1994; y debe ser evidente que la economía peruana ha cambiado mucho desde entonces. Por ello se duda de las cifras porque no están actualizadas. Por algún motivo el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) no está sacando las nuevas cifras de PBI ni los ajustes, lo cual genera un problema serio, que no hace sino mostrar que no estamos tomando con seriedad el reto de ser un país de ingreso medio, porque uno de los temas fundamentales para avanzar y crecer tiene que ver con la transparencia de la información pública. Sin duda, es una traba muy fuerte que los microdatos del censo no estén disponibles para quien los necesite. A pesar del esfuerzo desplegado por el INEI y los economistas,

es imposible obtener la nueva matriz insumo-producto, y las cifras del PBI nacional no han sido ajustadas de acuerdo con la nueva realidad de la economía. Aquello obstruye el desarrollo y, por ende, debe incluirse en la agenda del debate nacional. En suma, es preciso reformar nuestro sistema de recolección de información y hacerla disponible al público, a los interesados, para la toma de decisiones. Sobre esto tenemos que aprender mucho de los países desarrollados.

TRAMPA DE RENTA MEDIA E INCLUSIÓN SOCIAL

Cabe preguntarse, entonces, qué reflexión motiva estos datos. Nuestro país está enfrentando una situación que se denomina la *trampa de los ingresos medios*. ¿En qué consiste? El Perú está sosteniendo niveles de crecimiento económico muy importantes que permiten que aumenten la recaudación fiscal y los recursos que tiene el Estado para implementar políticas públicas y la redistribución del ingreso en general para proveer bienes públicos. El problema es que este crecimiento no se va sostener espontáneamente. Como sociedad tenemos que implementar cambios para responder, por lo menos, a las dos primeras preguntas planteadas. La primera es cómo sostener el crecimiento económico para superar la indigencia, resolver la pobreza extrema y la pobreza. En este momento, lo que está haciendo el Perú es implementar un mecanismo muy centralizado de redistribución de recursos que se sostiene en explotar ventajas comparativas sobre la base de recursos naturales para generar los recursos fiscales y, con ello, implementar políticas que superen pobreza e indigencia. Entonces, si el crecimiento económico nacional se cae, ocurrirá lo mismo con los recursos tributarios y, con algún rezago, con los recursos destinados para las políticas. La segunda

manera de plantear esta misma pregunta es cómo evitamos la desaceleración del crecimiento en estas economías como la peruana, que está creciendo de una manera muy acelerada.

Pero hasta el momento no he explicado qué significa la *trampa de los ingresos medios*. Esta consiste en que nos podemos estancar en el crecimiento, lo que constituye un punto de quiebre. Para evitarla, la idea es hacer una transición entre la economía que explota ventajas comparativas basadas en industrias que requieren mano de obra no calificada frente a una economía sostenida en la explotación de ventajas comparativas sobre la base de una mano de obra muy calificada, las industrias del conocimiento, los servicios, las innovaciones, etcétera. El dilema está planteado en términos del tipo de industria y de la mano de obra que requiere esa industria. Por cierto, *mano de obra* es un término técnico; lo no técnico es la *persona*, es decir, nuestra capacitación, salud, seguridad, sentirnos contentos de vivir donde vivimos e ir a trabajar y poder poner el 100% de atención en lo que hacemos. En efecto, la clave para superar la trampa de los ingresos medios está en las personas y en cómo expresamos —en términos de calidad de vida de las personas— las políticas públicas. Al respecto hay indicadores concretos para ver si estamos avanzando o no, si estamos saliendo o no de la trampa.

Paso, por tanto, a identificar las dimensiones mínimas que deben tener las políticas que contribuyan a evitar la trampa de los ingresos medios. El Perú ha alcanzado niveles importantes de cobertura educativa, pero la calidad de la educación todavía no es la idónea; no en vano ocupamos puestos tan bajos en muchas pruebas internacionales. También es preciso elevar la calidad de las prestaciones de salud, así como la de los empleos. En una investigación reciente se han examinado algunas regiones en

el Perú. Se constató que el empleo crece, pero predominan los contratos a plazo determinado. Por supuesto, si uno se pregunta si se prefiere ese tipo de contrato o ninguno, la respuesta parece evidente. No es raro que una persona que ha alcanzado los 45 o 50 años haya tenido que reinventarse, no solo por obsolescencia de capital humano sino también porque resulta muy cara para la empresa.

También se necesita una sólida intermediación financiera. Aunque no parezca, esto se relaciona con la inclusión social, con el desarrollo y con evitar la trampa de ingresos medios. El tema es muy sencillo: no solamente quienes tienen recursos son los que tienen las ideas; generalmente es todo lo contrario. Esto, sin duda, tiene que venir acompañado con el crecimiento de las clases medias: personas que, como fruto de su trabajo, emprendan procesos de acumulación para tratar de vivir mejor, con más comodidades, que quieran su casa, tomen la hipoteca, quieran educar a sus hijos y que vean que tener vacaciones es algo valioso. El crecimiento de las clases medias tiene que implicar una reducción de la desigualdad económica. El problema con esta no es que exista sino si la sociedad la tolera o no. En muchas sociedades, las personas demandan con mucha fuerza mejoras en la distribución del ingreso. Es preciso recordar permanentemente que, comparada con África o con Asia, Latinoamérica es la región más desigual del mundo.

Esto nos lleva, entonces, a la pregunta de cuál es la inclusión social adecuada para evitar la trampa de ingresos medios. El reto es sostener niveles de crecimiento económico de tal manera que podamos tener mejores ingresos y vivir mejor, tener una vejez más o menos asegurada, pensar que nuestros hijos van a vivir mejor que nosotros. Esta última aspiración contrasta con

la realidad, por ejemplo, de España, donde los jóvenes están viviendo peor que sus padres y las perspectivas que tienen son todavía peores. La pregunta adquiere un sentido de urgencia: ¿en qué tipo de inclusión social pensamos para evitar la trampa de ingresos medios? ¿Cuáles son los pilares de la inclusión social para evitar dicha trampa? Evidentemente, el énfasis está en los temas económicos. El primero tiene que ver con la especialización, y quizá surjan algunas preguntas a raíz de lo que expondré a continuación. La especialización se vincula con el hecho de que una economía o una sociedad tiene que encontrar un producto, un servicio en el que destaque y tenga ventaja comparativa mundial, de tal modo que pueda sostener una demanda de ese producto. En muchos casos, esto supone o implica que las industrias crezcan y logren alcanzar eficiencias por la vía de las economías de escala y puedan ser competitivas a escala internacional. Nótese que el problema trasciende las posibles acciones del MIDIS. El tema del control de fusiones es responsabilidad del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi). La economía peruana tiene que transitar por una clara senda de crecimiento y esto debe ser facilitado por todos los frentes, siendo uno de ellos la capacidad de las firmas de ser competitivas. Entonces, si los burócratas revisarán si las firmas pueden o no lograr esas economías de escala, la senda de crecimiento no parece tan promisoría. Otro tipo de problema surge cuando las instituciones fundamentales para el crecimiento son débiles. Un ejemplo es cuando se hizo público que nuevamente se había bloqueado la elección de los directores del Banco Central. Es inconcebible buscar el crecimiento económico cuando las decisiones urgentes, como contar con un Banco Central fuerte, no son tomadas con la oportunidad

debida. Evidentemente, a la economía peruana no le conviene que haya un conjunto de burócratas en el Indecopi decidiendo si hay un conjunto de empresas que podrán juntarse o no. No obstante, algunos dirán que sí es conveniente para evitar el poder y la influencia de las empresas grandes. Sin embargo, las empresas grandes bien manejadas tienen que ser competitivas, particularmente en los sectores abiertos al mercado.

En este punto es preciso volver al tema de la especialización. Probablemente el Perú tenga un espacio grande para especializarse en el hecho de ser biodiverso, en tener una oferta de alimentos diversa, lo cual supone medidas de política de comercio exterior del Ministerio de Agricultura que probablemente no nos convengan tanto en el largo plazo. A pesar de no tener una posición sobre los organismos genéticamente modificados, considero que es importante pensar —no en términos del negocio de cada uno, sino del Perú— que el país tiene que ser conocido por algo en específico, que sea una actividad en la cual nadie lo supere. Podría pensarse en el turismo, pero la realidad es que a Machu Picchu, por capacidad de carga, no pueden entrar más de mil personas diarias. No solo el turismo nos sacará adelante; necesitamos producir algo y no solamente brindar servicios.

El segundo punto se relaciona con el crecimiento económico fundamentado en el aumento de la productividad combinada de todos los factores de producción. En términos de la demanda de mano de obra esto requiere mucha educación. No podemos conformarnos solamente con los aumentos de la cobertura; necesitamos que los niños puedan leer y escribir, así como desarrollar un espíritu crítico y creativo.

El tercer punto comprende la reforma institucional, la cual requiere un fuerte liderazgo político. Si esto no lo asumen las autoridades, será muy complicado lograr el crecimiento económico

que nos aleje de la trampa de los ingresos medios. Aquí enfatizo nuestra responsabilidad como ciudadanos respecto al gobierno que tenemos. Tenemos este Congreso porque nosotros hemos ido a votar. ¿Qué hicimos para mejorar esas instituciones? Tenemos que comprometernos en hacer algo para mejorarlas, hacerlas más transparentes. Estamos mejorando a escala internacional con algunas instituciones y progresos, pero los niveles de avance son muy desiguales dentro de la Administración Pública. A ello se suma la constatación de que cualquier reforma institucional implica un liderazgo político; si no hay un líder, no va a funcionar. De ahí que evitar esta trampa tiene que ser un proceso alineado con las políticas sociales, con los servicios públicos universales, como la salud y la educación, así como con los cambios institucionales.

Es momento, entonces, de revisar qué ha estado pasando con los programas sociales, para lo cual hay que ubicar la discusión históricamente. Desde el año 2006, y antes quizá, se observa un proceso de transferencia de funciones, las cuales están pasando básicamente a gobiernos locales, distritales, regionales o provinciales. En algún punto, en aquel año, cuando la Contraloría hizo el estudio que sirve como base a este análisis, teníamos 67 programas sociales, lo cual parece un número alto. Pero ¿por qué tantos? Sería válido responder que esta cifra se corresponde con la infinidad de necesidades del país. Este estudio de la Contraloría mostró que los programas se concentraban en infraestructura social y luego, en salud y nutrición, y había otros enfocados en educación, cultura, subsidios, apoyo en la generación de empleo, etcétera. Cabe preguntarse cómo el gasto público ha ido acompañando la atención de necesidades sociales. Lo cierto es que los datos muestran que el gasto público ha ido aumentando junto al crecimiento económico agregado; y junto al gasto público

ha crecido el gasto social. Como proporción del gasto público total, el gasto social solo alcanza el 7% del PBI, mientras que el gasto público total, es decir, el tamaño del Estado, ha llegado al 16%. Es importante comparar esta cifra con lo que hacen otros países respecto al esfuerzo de la inclusión social. Los documentos del MIDIS indican que hay 4,8 millones de personas que son el foco de atención del sector, lo que representa prácticamente el 16% de la población nacional. A pesar de la gran cantidad de personas que esto supone, nuestro indicador de cuánto gastamos per cápita está muy por debajo del promedio latinoamericano.

Pero la magnitud del gasto no es sino un indicador del esfuerzo colocado como sociedad. Si miramos los resultados y nos comparamos con Colombia, podemos observar el problema desde otra perspectiva. Estamos mejorando en la disminución de la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años. Por estudiante de nivel primaria, Colombia nos lleva mucho dinero gastado por cada uno de ellos, y a escala latinoamericana eso repercute en la reputación de alta competencia profesional que tienen los colombianos. Esto se logra desde la infancia; por ello es urgente emprender políticas públicas. En cuanto al saneamiento rural es lamentable que no lleguemos ni a un 40% de cobertura, a pesar de los grandes avances de la última década. Es preciso recordar que el saneamiento se relaciona con la salud y con consideraciones ambientales. Solo para ilustrar este punto, en la sierra todos los residuos líquidos de los pueblos de las alturas se depositan en los ríos, de los cuales, aguas abajo, el siguiente poblado obtiene el agua que distribuye a sus habitantes; y así sucesivamente. Por ende, un país de renta media como el Perú debe abordar con seriedad esta carencia.

Otro punto que debe analizarse es el empleo vulnerable. A pesar de que estamos mejor que Colombia, el porcentaje del Perú es bastante alto, pues alcanza casi el 40% de empleo vulnerable: trabajadores familiares no remunerados, trabajadores autónomos o comerciantes minoristas. En cuanto al índice de percepción de corrupción podría decirse que empezamos muy bien, pero ahora estamos prácticamente al mismo nivel de Colombia. Respecto a la seguridad, contamos con varios indicadores y la comparación con Colombia arroja resultados mixtos: en secuestros el Perú está mejor pero hay una tendencia ascendente; en robos de vehículos ambos países están iguales y en robos en general nuestro país está mejor.

Por su parte, las brechas de acceso a servicios públicos que exhibe el Perú nos colocan en una situación muy crítica. Casi existe un 30% de pobres extremos que no tienen acceso a nada, lo cual es demasiado preocupante. En cuanto a las brechas de acceso entre zona urbana y zona rural es importante destacar que no en vano la política del MIDIS se está concentrando en el sector rural, porque el 89% no tiene desagüe, el 97% carece de telefonía fija, el 99% no tiene acceso a internet y el 59% aún no tiene agua potable. Según la información brindada por la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), aún son altos los niveles alcanzados por las regiones de la costa comparados con los de la sierra o la selva.

RETOS Y PERSPECTIVAS

En este contexto, se crea el ente rector de la política social que es el MIDIS. Este sector se concentra en nivelar el campo para que la política social universal —es decir, educación, salud, mejoramiento del empleo y de la seguridad— sea efectiva. Cuando Elmer Cuba se refiere a lo que está pasando con el

mercado laboral actual, caracterizado por escasez de mano de obra calificada o de calidad, recordó que en el año 1990, el 40% de los niños menores de tres años eran desnutridos crónicos¹. Por ende, es posible afirmar que existe una brecha de calidad de la mano de obra y que salvarla será sumamente costoso. Sin duda alguna, esto limitará la competitividad porque las habilidades para aprender e innovar estarán disminuidas. Por ello, evitar la desnutrición crónica es sentar las bases de un crecimiento sostenido. Así lo ha entendido el MIDIS, y por este motivo ha incluido como uno de sus indicadores críticos la reducción de la cantidad de desnutridos crónicos. En esa línea, el ministerio busca que todos los peruanos podamos ejercer derechos, aprovechar habilidades y tomar ventaja de las oportunidades. Junto a este objetivo claro, está la necesidad de contar con un ente rector de política social que se preocupe por reducir las brechas y, con ello, el número de indigentes. En suma, lo que se quiere es generar, mediante el diseño del programa social, oportunidades de calidad para que los menos favorecidos no sufran de desnutrición, asistan a la escuela y reciban alimentos de calidad con equidad.

Sin embargo, necesitamos más herramientas para evitar la trampa de los ingresos medios. Para empezar, es importante vivir en un país seguro. Si no existe una reforma de los sistemas de seguridad interna, no habrá progreso posible. Asimismo, es imprescindible fortalecer más la intermediación financiera y hacer factible que las personas puedan acceder a recursos para realizar sus consumos o invertir. Cabe recordar que muchas personas de ingresos medios y pobres invierten en sus hijos o en sus hermanos menores.

¹ <http://blog.macroconsult.com.pe/inclusion-e-ingresos>

Otro tema que debe considerarse es el desarrollo sostenible; por ello debemos movernos hacia una economía verde. La ventaja es que esta exige medidas de política que están en el sentido común de muchas personas: es preciso que la producción sea eficiente, para lo cual hay que evitar los desperdicios y optar por procesos productivos modernos. Posiblemente, para ello se requiera reencontrar a la mano de obra, pero este es un costo exigido para producir con tecnologías limpias y modernas. El otro tema que acompaña la implementación de una economía verde es la «internalización» de las externalidades, la cual implica tomar en cuenta todos los costos que irrogan las actividades económicas. Esto nos lleva directamente al tema de la institucionalidad ambiental, porque el riesgo es que el modelo actual de política social se caiga, pues depende de la generación de los grandes excedentes de las actividades extractivas. Entonces, si no hay grandes inversiones que creen dichos excedentes, el modelo se caerá indefectiblemente. Por último, puede haber desigualdades de ingresos que aumenten, pero lo que debe disminuir es la desigualdad de oportunidades para que todos los peruanos seamos iguales ante la ley.

Panel

Carlos Eduardo Aramburú:

Empiezo planteando algunos de los dilemas teóricos en relación con las políticas sociales. Primero, ¿será posible que la política social pueda hacer todo lo que le pedimos que haga? La primera cuestión que plantearé es que la política social no puede trabajar sola; por ello hay que determinar cuán articulada está con la política económica. En esta última son claves aquellas medidas que promueven la creación de empleos de calidad. Al respecto, hay una serie de disonancias que deben resolverse. El segundo dilema es la diferencia entre *equidad* e *igualdad*; el mito de la igualdad cae por su propio peso. Como profesor trato de enseñarle lo mismo a todos, pero ¿cuál es la diferencia? La capacidad de la persona; hay gente que estudia más, otros que tienen más competencias. Creo necesario desterrar este mito de la igualdad, pues lo que importa en política pública es la equidad. Pero, ¿qué es y cómo se diferencia de la igualdad? La *equidad* es la igualdad de oportunidades, es el punto de partida, no el resultado. El tercer dilema en cuestión es que cuando hablamos de desarrollo tendemos a priorizar las cifras y los datos. Considero que hay que enfatizar también lo cualitativo, los valores, la idea de que la cultura importa, pues una sociedad que no tiene confianza, que carece de derechos y responsabilidades, no tiene progreso.

Acerca del desarrollo y del crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI), cabe mencionar que el departamento con menor tasa de pobreza en el Perú es Madre de Dios (2,4% en 2012), debido a la minería informal, la tala ilegal y al narcotráfico. Definitivamente, ese no es el modelo que queremos. Por ello, considero que es importante vigilar la calidad del desarrollo. Es paradójico que el último informe de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho 2012) arroje que la pobreza ha disminuido significativamente (2,7% en relación con el año 2011) en la selva urbana y rural, en función de una serie de actividades, algunas ilegales y otras insostenibles. Entonces es fundamental la economía verde. ¿Qué implica esto? Pues que no nos comamos el capital, sino que vivamos del interés. Desde mi punto de vista es muy importante plantear la ruta de desarrollo del Perú en el sentido de la sostenibilidad.

El segundo asunto por tratar es el relativo a la equidad e igualdad. La pobreza se concentra en la zona rural y andina: la pobreza rural es del 53% y en departamentos andinos como Apurímac, Cajamarca, Ayacucho y Huancavelica supera el 50% según la Enaho 2012. Pero también se vincula a cuestiones demográficas. Tal es el caso de Pensión 65, pues existe la idea de que los ancianos son los más pobres; pero no es cierto. El grupo etáreo más pobre del país son los niños: la pobreza total es de 23% entre los mayores de 64 años y de 37% entre los menores de 10; la pobreza extrema es del orden de 5,9% en la primera cohorte y de 10% entre los niños (Enaho 2012). Por ello son fundamentales las políticas para la primera infancia. Cabe recordar que el grupo de edad que está creciendo más en el país es la gente joven, que esta justamente en edad de trabajar y que fluctúa entre los 29 y 40 años. Al respecto, un programa como Jóvenes a la Obra (el antiguo Projovent), que ha sido muy bien

evaluado con resultados positivos, tiene un presupuesto anual de 28 millones de soles, mientras que Juntos tiene mil millones de soles. Si realmente se quisiera invertir en los jóvenes habría que revertir absolutamente este tipo de asignación del gasto. Por ejemplo, ¿qué oportunidades y qué calidad de educación le ofrece el Estado a un joven de la zona rural de Apurímac? Con ello quiero centrarme en un tema de personas, que atañe mucho a los antropólogos. Hay dos dimensiones claves de lo que Amartya Sen llama *protección de capacidades*, que es un elemento de la equidad: la educación y la salud. En cuanto a la educación señalo algunos datos impresionantes: el 67% de los pobres extremos solo tienen educación primaria o menos. El Perú tiene más universidades per cápita que Estados Unidos, pero muchas ofrecen educación terciaria de baja calidad: se ha privatizado la educación superior sin regulación. El otro punto es que, según información brindada por un especialista de la Universidad del Pacífico, tenemos más de un 35% de profesionales subempleados o desempleados, y este es un problema serio. No es posible que en un país con recursos tan limitados se desperdicie la educación superior y se le dé poca importancia a la educación técnica. El otro punto deficitario no es la educación primaria ni secundaria, sino la inicial, porque hay menor cobertura. Y esto es crítico porque el niño aprende desde que nace. La cobertura educativa entre los 3 y los 5 años es absolutamente indispensable y en el medio rural, menos de un tercio de los pequeños tienen acceso a la educación inicial. En cuanto a la salud, no se trata solo de construir hospitales, pues es más importante garantizar el acceso a medicamentos genéricos y promover la prevención; vale decir, el tema del autocuidado que pasa por la adecuación cultural es prioritario. Todas estas son deficiencias que deben tomarse en cuenta.

Asimismo, la especialización es fundamental si queremos tener ventajas competitivas y no solamente comparativas. Una ventaja, para serlo, no solo tiene que ser comparativa sino también competitiva; por ejemplo, si no hay buenos hoteles o estos son muy caros, Machu Picchu estará ahí pero nadie lo visitará. En consecuencia, la diversidad del país no sería beneficiosa sino se explotara su patrimonio cultural e histórico. El Perú tiene más de 100 mil lugares de interés arqueológico o histórico; sin embargo, menos de trescientos están puestos en valor. Esto quiere decir que nunca se ha articulado el patrimonio cultural a las oportunidades inclusivas de empleo y de trabajo. ¿Qué era Caral hace 20 años? Apenas un desierto. A pesar de su trascendencia, el pueblo que está cerca del complejo arqueológico es casi tan pobre ahora como hace algunos años porque no se ha aprovechado todo lo que tiene que ver con Caral para «vendérselo» a los turistas. Por ejemplo, se podría usar la gastronomía para crear identidad cultural. En suma, el patrimonio cultural es una ventaja comparativa si la convertimos en competitiva, pero esto no es automático, hay que desarrollarlo.

Finalmente, cabe resaltar la importancia de la cultura. En el debate internacional sobre desarrollo cada vez más se plantean las dimensiones culturales que tienen que ver con los valores sociales y con la ética. En este contexto es pertinente mencionar el tema de la confianza. La última encuesta nacional a jóvenes en el Perú indica que ellos no confían en el Congreso, en la Policía, en el sistema judicial, en los ministerios públicos ni en la prensa. Contrariamente, sí confían en sus familias, en la Iglesia y en las universidades. Por ello, urge trabajar para que las instituciones públicas recuperen su valor y su prestigio.

En cuanto a la política social es correcto plantear derechos y asuntos ligados al empoderamiento; considero que es correcto, siempre y cuando ello implique responsabilidades. Lamentablemente, en nuestro país solemos eludir las nuestras: decimos «se perdió», nunca, «lo perdí». Por ello, el tema de la responsabilidad es absolutamente indispensable como parte del discurso del desarrollo. No poner de relieve este punto sería paternalista y discriminador respecto al concepto de ciudadanía, que no solo consiste en ser parte de los servicios sociales. En suma, creo que avanzar en confianza, en responsabilidad y en derechos será fundamental para lograr el desarrollo.

Percy Bobadilla Díaz:

Hace unos días leí en el diario *El Comercio*¹ que el Estado peruano, en el año 2011, dejó de gastar S/. 38 000 millones, un quinto de todo el presupuesto público. Esto significa que entre todos los gobiernos locales y regionales se ha devuelto dinero que no se ha podido gastar en obras y ejecución de proyectos en beneficio de la comunidad. Siendo el Perú un país con tantos problemas vinculados a la pobreza y a la exclusión resulta, por decir lo menos, indignante que esto suceda.

Los analistas, comentaristas políticos o líderes de opinión afirman que dicha inoperancia se debe principalmente a la poca capacidad de gestión que existe entre las autoridades y los funcionarios públicos para gastar lo planificado en los tiempos previstos y de acuerdo a los montos asignados. No obstante, si bien dichos comentarios no dejan de tener un grado considerable de razón, debo decir que en una investigación que estoy realizando sobre *gobernanza* en la región de Cajamarca, he encontrado que

¹ Editorial del 11 de octubre de 2012.

el problema de la capacidad de gestión, tan mediática y casi de sentido común, no es tal o en todo caso no es la variable más importante para entender la ineficiencia o ineficacia del gobierno regional en la ejecución de proyectos de inversión y su actual recesión económica.

Más bien lo que influye fuertemente en la actual condición económica de la región y en sus dificultades para ejecutar las inversiones planificadas es su poca capacidad o voluntad política para consensuar o llegar a acuerdos sostenibles en sus espacios de participación social o de gobernanza. Y es precisamente en estos espacios en los que el manejo y el uso de los bienes comunes de todos los ciudadanos de una región son sometidos a debate.

Para mi sorpresa, todo lo concerniente a los aspectos técnicos, metodológicos, a los conocimientos académicos e inclusive a los requerimientos económicos para ejecutar actividades vinculadas a estos procesos participativos —incluyendo el apoyo de consultores— no significó mayor problema en términos de gestión, salvo las dificultades comunes de toda acción colectiva organizada.

Las evidencias las encontré en dos espacios de gobernanza fundamentales para el desarrollo socioeconómico de Cajamarca: a) el Plan de Desarrollo Concertado (PDC) y b) el proceso de Zonificación Económica Ecológica (ZEE), también llamado Plan de Ordenamiento Territorial. Ahí pude constatar que los aspectos técnicos y de gestión no eran el mayor problema por resolver, porque dichas capacidades en Cajamarca existen. El problema, más bien, es la incapacidad de los actores participantes en estos espacios para ponerse de acuerdo políticamente y hacer viables las propuestas planificadas en el PDC y las inversiones proyectadas de acuerdo al ZEE.

Mi hallazgo, y quiero enfatizarlo, es que todo lo concerniente a la gestión y al ámbito técnico se ha puesto en marcha tanto en el PDC como en el ZEE; lo que ha faltado en Cajamarca es que sus actores sociales construyan un diálogo político que concluya en acuerdos sostenibles y, por tanto, legítimos. En este contexto lo que surge es la incapacidad de confiar unos en otros, de comunicarse y concertar esfuerzos. Sin duda, esta es una causal que habría que investigar con más detalle.

Otra es la historia que se presenta en Arequipa. Después del famoso «Arequipazo» del año 2002, los actores claves, tanto del gobierno, de la empresa y de la sociedad civil, han sabido llegar a acuerdos políticos. Las universidades, las ONG, los dirigentes sociales, el gobierno regional y empresas como Cerro Verde (empresa minera con inversiones tan importantes como las que hace Yanacocha en Cajamarca) han logrado poner en la mesa los temas que los unen y la manera de ejecutarlos, proponiendo planes de acción, asignándose responsabilidades, montos presupuestales y tiempos de ejecución (Barrantes, Zárate & Durand, 2005).

Por ello podemos afirmar que, al menos en estas dos regiones, el problema de gestión no es la variable que explica la gobernabilidad o la ingobernabilidad de una región o su capacidad o incapacidad para gastar el presupuesto y conseguir resultados, sino más bien su voluntad política para llegar a consensos sobre temas claves para el desarrollo regional y que, reitero, deben aspirar a ser sostenibles para el bien común de todos los actores participantes. La madurez de los actores que dialogan y debaten la forma de manejar y decidir el mejor uso de los bienes comunes en sus diversos espacios de gobernanza, en especial los debates que generan acuerdos en las famosas mesas de diálogo, es más bien la variable que explica la viabilidad de las propuestas consensuadas y los resultados alcanzados en esta región.

Ahora bien, me gustaría hablar sobre el tema del crecimiento económico y de los acuerdos políticos para el desarrollo con inclusión. Tomando en cuenta los aspectos referidos a la gobernanza en Cajamarca y Arequipa, y observando los cuadros presentados en la exposición de la economista Roxana Barrantes, me llama la atención cómo el Perú, en términos económicos, está creciendo sosteniblemente y es considerado internacionalmente como uno de los países con mejores resultados en sus diversos indicadores macroeconómicos, debido a las políticas que ha implementado de manera sostenida desde la década de 1990. Este crecimiento, inclusive, en algunos rubros casi iguala a nuestros vecinos Chile y Colombia, y, de hecho, supera económicamente a varios países de la región en su lucha contra la pobreza, en sus reservas fiscales, y en sus inversiones en programas sociales y privados.

No obstante, este logro económico podría detenerse o retroceder si los peruanos no somos capaces de respetar y defender acuerdos básicos que, considero, nos han costado mucho esfuerzo y sufrimiento, luego de años de poner en marcha diversos modelos en materia económica que, finalmente, no dieron los resultados esperados. Digo esto porque en la ciencia económica existen leyes básicas que no se pueden descuidar. Por ejemplo, si una familia gasta más o consume más de lo que le permiten sus ingresos, no cabe duda de que tendrá serios problemas para mantenerse en el futuro y que pondrá en peligro la calidad de vida de todos sus miembros. Lo mismo ocurre con los gobiernos de diversos países: si estos no son responsables con el manejo económico y se dejan seducir por políticas populistas, afectando las reservas y gastando más de lo que ingresa a las arcas fiscales, las consecuencias inflacionarias, de escasez de productos y de pésimos servicios públicos, afectarán no a unas cuantas familias sino a la mayoría

de ellas, especialmente a las más pobres. Tal vez ahí, en el tema de las políticas macroeconómicas, tenemos uno de los acuerdos políticos más importantes que los peruanos en *democracia* hemos aprendido a respetar y valorar. Ya no estamos, pues, dispuestos a aceptar tan fácilmente cualquier otro experimento económico que no haya funcionado en el pasado y que, por el contrario, ha generado impactos económicos críticos, especialmente en la década de 1980. Un ejemplo elocuente de lo que afirmo es la enorme desconfianza que la mayoría de peruanos tienen sobre la propuesta de la «gran transformación» y la demanda firme de respetar la «hoja de ruta», los cuales son dos temas planteados por el partido político nacionalista que actualmente se encuentra en el poder.

Otra dimensión política importante en la perspectiva señalada es la necesidad de respetar los acuerdos económicos y sociales a los que llegamos, tomando en cuenta el marco jurídico y el Estado de Derecho que manejan nuestros conflictos y orientan nuestras decisiones. En efecto, si en nuestro país no aprendemos a respetar los diversos contratos que firmamos —como, por ejemplo, los que firman las empresas con los gobiernos nacionales, regionales y locales, de acuerdo a las leyes que el propio Estado propone y siguiendo el debido proceso— se generará un clima social de desconfianza que podrá afectar fuertemente la estabilidad política del país y su gobernabilidad.

Y esto precisamente sucede tanto cuando la empresa incumple los acuerdos y el Estado no es capaz de hacerlos respetar, como cuando el segundo incumple el contrato con las empresas por presiones políticas de diversa índole. En estos contextos, los efectos en la generación de capital social se verán peligrosamente debilitados (desconfianza de la población frente a las instituciones)

y como resultado se generará inseguridad económica e inestabilidad jurídica y, por supuesto, política, ya que el Estado —que somos todos y cuyo gobierno de turno que nos representa— no es capaz de desincentivar el «pateo de tablero». En un contexto de debilidad e incertidumbre sobre los acuerdos que consideramos firmes es que algunos actores políticos —aquellos que saben de juegos de poder dentro del campo de la negociación y pueden desconocer los contratos y con ello ganar réditos económicos o políticos de corto o mediano plazo— optarán por el desconocimiento de dichos contratos, sin interesarles la pérdida de oportunidades de desarrollo para la región o el país.

El gobierno actual, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y la oficina de Conflictos Sociales, dirigida por el señor Vladimiro Huaroc, está implementando una estrategia para buscar la solución de diversos conflictos sociales que nuestro país enfrenta y sufre desde hace varios años. Dicha estrategia tendría que lograr institucionalizar acciones de prevención de conflictos, diagnosticando y reconociendo los reales factores que permitan entender, a los responsables de solucionarlos, las razones por las cuales la gente se levanta en protestas y por qué los campesinos y pobladores tienden a tomar carreteras o a invadir o destruir la propiedad privada o pública para la defensa de sus derechos. Hay que comprender mejor estos fenómenos con el rigor científico debido y reforzar la lógica de la prevención, la comunicación y la mediación como mecanismos que contribuyan a mitigar los efectos perversos de conflictos no enfrentados con la debida anticipación.

En ese sentido tenemos que superar de manera contundente esta práctica tradicional de los dirigentes y autoridades de nuestro país de reaccionar cuando el conflicto ya estalló, pues ello a la

larga genera enormes costos sociales y económicos para el Estado que luego debe pagar.

No obstante, lo peor que nos puede suceder es creer inconsciente o conscientemente que los problemas se resuelven solos. Esto último expresa la enorme irresponsabilidad y negligencia de autoridades que abdican a una de sus principales funciones como gestores: enfrentar y resolver problemas.

Dejar que los problemas o conflictos queden a la deriva y esperar que los involucrados vean la forma de resolverlos usando sus recursos o cuotas de poder o, lo que es lo mismo, postergar su solución sin fecha prevista o planificada, es permitir que estos se incrementen o estallen cuando ya es demasiado tarde para evitar los enormes costos materiales y las vidas de diversas personas que directa o indirectamente se ven involucradas y que casi siempre se pierden. Si ese es el escenario, veo difícil y más costosa la recuperación, con la consecuente frustración e impotencia de las familias afectadas.

Otro tema que vale la pena analizar es si efectivamente los diversos programas sociales que está implementando el flamante y nuevo Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), están contribuyendo justamente a eso, a la inclusión tan difundida por el actual gobierno. Lo que uno puede evidenciar es que la mayoría de estos programas son de asistencia, es decir, regalan los bienes y servicios que ofrecen. La experiencia con estas formas de intervención social nos muestran que lo regalado no genera ni empoderamiento y menos sostenibilidad. Y a la larga el enorme riesgo político es que estos programas sirvan para los intereses de los gobiernos de turno, pues lamentablemente, quiérase o no —y esto no depende de la buena voluntad de los técnicos— sus beneficios son utilizados para fines particulares contrarios a los principios que regulan y orientan su existencia.

Desde mi punto de vista el grado de inclusión que se logre y, por tanto, la sostenibilidad de los impactos o cambios sociales esperados con la ejecución de estos programas dependerán de cuatro factores:

- a) De la calidad de los mecanismos de focalización para disminuir la cantidad de «infiltrados». En otras palabras, si se planifica el tiempo de permanencia de los beneficiarios en el programa, se podrá «graduarlos» para que no sigan dependiendo de la tutela del Estado y puedan, así, empoderarse, valerse por sí mismos (Duschatzky, 2000; véase también Aramburú & Rodríguez, 2011).
- b) Del modelo de gestión que implementen para distribuir o no responsabilidades entre sus actores destinatarios y colaboradores, de acuerdo a reglas y roles consensuados. Como resultado de esto, la participación de ellos será más eficaz y contribuirá de manera colectiva en la solución de los problemas sociales que justifican el gasto público y la existencia de estos programas. En ese sentido, la promoción e institucionalización de un modelo de gerencia social se constituye en un aspecto de carácter estratégico.
- c) De la articulación racional de diversos sectores del Estado en el ámbito del poder ejecutivo (coordinación horizontal intersectorial) y de este con los gobiernos regionales y locales (coordinación vertical interinstitucional). Tenemos que ser cada vez más conscientes de que un solo sector no puede resolver los problemas que afectan a los pobres, menos con proyectos atomizados como los que ha estado promoviendo y aprobando el SNIP. Por tanto, es necesario romper los paradigmas tradicionales

de la gestión de programas y proyectos unisectoriales para pasar a una cogestión de los mismos en varios sectores, incluyendo a las ONG y a las empresas privadas. Para ello es de vital importancia que los actores pertinentes e involucrados en estos esfuerzos asuman un acuerdo político vinculante capaz de motivar e incentivar a todos los sectores del Estado a que concierten esfuerzos para solucionar de manera sostenible aquellos problemas que consideren que son de su competencia. Continuar con el fortalecimiento del proceso de descentralización y los enfoques de desarrollo territorial es imprescindible.

- d) Del mantenimiento del actual crecimiento económico. La única manera de que los programas sociales puedan «graduar a sus beneficiarios» es con la generación de empleo de calidad o de las condiciones para poner en marcha esfuerzos de emprendimiento para el autoempleo. En ese sentido se necesita continuar promoviendo mayores inversiones nacionales e internacionales de todos los tamaños y que cumplan con las exigencias del mundo global, respetuosas del ambiente y de los derechos laborales que promueve la Organización Internacional del Trabajo (OIT). No obstante, si las condiciones políticas y jurídicas no generan el clima de confianza necesario para la estabilidad de los acuerdos y consensos a los que lleguen los actores de un territorio en espacios de gobernanza, veo difícil la gobernabilidad y el manejo de los bienes públicos con resultados favorables para todos los ciudadanos, en especial para los más pobres.

Para finalizar quisiera comentar una «hoja de ruta» interesante que puede guiar mejor nuestros pasos como país: la que

proponen los PDC alineados al Plan Estratégico Nacional (el Plan Bicentenario). Al menos para las regiones que han tomado en serio su diseño e implementación, este tipo de plan de carácter estratégico representa la búsqueda consensuada para la solución de diversos y complejos problemas socioeconómicos que afectan a distintos territorios en menor o mayor intensidad.

El PDC es el marco desde el cual la mirada intersectorial, la posibilidad de llevar a cabo alianzas público-privadas y la incorporación de la sociedad civil en las tareas que les competen (ONG, universidades, gremios, etcétera) podrían significar el mayor desafío político que el país y sus autoridades tendrían que enfrentar. Empero, ello implica, necesariamente, capacidad para cooperar en la discrepancia y capacidad de ceder las cuotas de poder que ostenten en aras del bien común. En suma, la gestión no será suficiente mientras la voluntad y el acuerdo político no se pongan en marcha. Ese es el primer reto para que la economía crezca y para que el país pueda desarrollarse de manera sostenible e inclusiva. Creo que estamos en ese camino.

Política de desarrollo e inclusión social: balance y lecciones al primer año de creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Silvana Vargas Winstanley

Al año de la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) esta es una ocasión para reflexionar y realizar un ejercicio de rendición de cuentas.

Por ello, y como bien ha señalado la ministra Carolina Trivelli, cabe reconocer que hemos hecho mucho, pero aún falta cumplir algunas metas.

Para contextualizar el tema de discusión, contaré la historia de Carlitos. Él es un niño muy alegre de 8 años, vive en una comunidad altoandina, tiene tres hermanos y su lengua materna es el quechua. A Carlitos le encanta jugar fútbol y en estos momentos le gustaría estar viendo un partido. Él es muy hábil en matemáticas. Sin embargo, dadas las circunstancias de su entorno, las probabilidades de que él sea ingeniero o futbolista de un club de primera división son escasas. Esta historia es importante porque el objetivo del MIDIS apunta a que Carlitos y muchos niños como él puedan acceder a servicios de calidad y desarrollar sus capacidades. El MIDIS denomina *inclusión social* a este proceso de acceder a oportunidades, ejercer derechos y entrenar habilidades. La historia de Carlitos tiene por finalidad que la mayoría comprenda de qué se trata este concepto, pero también que los usuarios del ministerio tengan un rostro. Nuestra apuesta

es centrar la política social no en las cifras sino en los usuarios, es decir, en los ciudadanos que, en última instancia, dan sentido a todo este esfuerzo que se está realizando.

El MIDIS fue creado hace un año, para articular la política de desarrollo e inclusión social en el país. Su principal objetivo es diseñar, conducir, ejecutar y articular este conjunto de políticas y estrategias encaminadas a promover la inclusión social. Todo ello es posible a través de acciones destinadas a reducir la desigualdad, al centrarnos no solamente en los promedios, pues se sabe que estos ocultan valores extremos, sino básicamente en reducir las brechas, que son las diferencias entre grupos de características distintas. Todo esto, además, se logra mediante la promoción de una política enfocada en las personas y en los resultados; en suma, en los cambios que aspiramos a generar en sus vidas.

Una vez creado el MIDIS, lo primero que hubo que hacer fue un diagnóstico, procedimiento muy habitual en las ciencias sociales. En esta etapa, nos dimos cuenta de que se había hecho mucho en el país, por ello sería muy arrogante decir que la política de desarrollo e inclusión social se inició con el MIDIS. El principal mandato de nuestro sector es ordenar lo que ya hay. Desde el año 2000 se han creado, diseñado, promovido y auspiciado un conjunto de herramientas de política social que han ido transitando por distintos temas. El primer hito en esta línea de tiempo es el compromiso asumido en torno a los Objetivos del Milenio (ODM) en el año 2000.

Sin embargo, el enorme reto de todos estos instrumentos no es que no haya ideas, sino que estas están desarticuladas, que las herramientas no se complementan entre sí y que, en consecuencia, los resultados han sido muy limitados. En este contexto, identificamos cuatro puntos de diagnóstico inicial: el primero tiene que ver con que, efectivamente, la política social

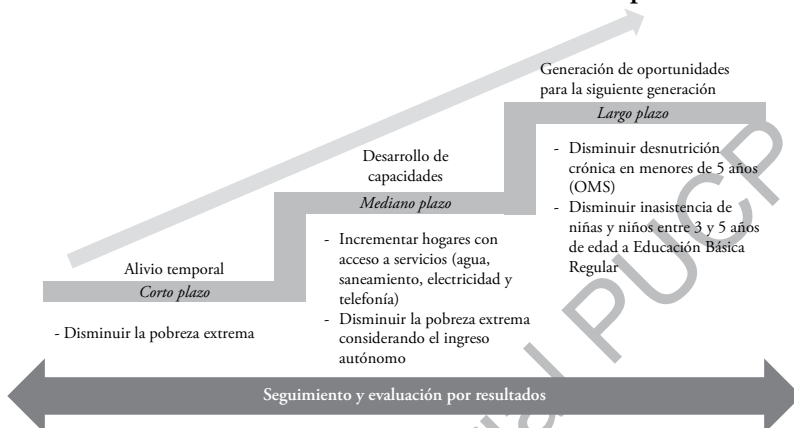
dispone de un conjunto de herramientas, planes y estrategias nacionales con muy buenas intenciones pero que son, sin embargo, bastante declarativas. Esto significa que producen escasas consecuencias en el ciclo de gestión de la política pública. Por ello, necesitamos generar instrumentos que impacten y tengan resultados, que sean de carácter vinculante; esto se aplica también para los instrumentos de política, que deben tener implicancias y generar efectos sobre lo que se hace, prioriza, presupuesta, evalúa y se decide hacer. El segundo elemento del diagnóstico se relaciona con aquellos datos de gestión de la política social que requieran herramientas. Por su parte, el tercer punto se vincula al liderazgo de los gobiernos regionales y locales, dado que el sentido del MIDIS implica articular la política social del gobierno nacional con las iniciativas de los gobiernos regionales y locales que están cada vez más activos en su gestión. Sin embargo, lo que se observa es que estos aún requieren apoyo para poder relacionarse de manera efectiva con las prioridades de la política nacional y poder alinear estos esfuerzos hacia el logro de resultados. Sin duda, hay avances y capacidades, lo que se requiere es hacer que estas distintas iniciativas se complementen entre sí. Finalmente, el cuarto tema se enlaza con los aprendizajes previos. Al respecto, la estrategia nacional CRECER del gobierno anterior dejó muchas lecciones, que hemos tomado como aprendizajes, pues no podemos «partir de cero». Por ello, la estrategia nacional que el MIDIS promueve se llama «Crecer para incluir». Como parte de esta labor, hemos hecho un análisis de las iniciativas en marcha para generar conocimiento y, a partir de los resultados, apostamos por la articulación territorial de la política social. Sin duda alguna, el enfoque de desarrollo territorial es fundamental para articular lo que estamos haciendo. En este punto, el tema de las

consecuencias es fundamental para vincular estos esfuerzos con el ciclo de gestión de la política pública y, por último, diseñar instrumentos que permitan ordenar, orientar y articular lo que se está haciendo en los distintos niveles de gobierno y a través de diferentes actores.

Conceptualmente el MIDIS opera a través de un modelo que abarca tres dimensiones temporales que trabajan en paralelo. Consideramos que promover la inclusión social no implica únicamente implementar programas de alivio temporal como Juntos o Pensión 65. Sin embargo, creemos que estos son necesarios para disminuir la pobreza extrema y atender de manera muy focalizada a poblaciones que requieren este tipo de apoyo. No obstante, la gran innovación del MIDIS es que enfatiza en que la política social debe transitar del asistencialismo a lo que se ha llamado, en las otras dos dimensiones, el *desarrollo de capacidades* y el *desarrollo de oportunidades* para la siguiente generación. Ese es el «sello» que el ministerio le quiere imprimir a la política social, de modo que, si se promueven medidas que alivian la pobreza extrema, las acciones también deben permitir desarrollar capacidades y oportunidades productivas para los hogares, pues es allí donde se va a lograr la sostenibilidad de los esfuerzos. En ese sentido, como parte de la segunda dimensión del modelo del MIDIS, actualmente existe una iniciativa de política que el sector está liderando y que se relaciona con lo que hemos llamado el *combo de infraestructura básica*. Este pretende asegurar el acceso a un paquete integrado de servicios básicos (por ejemplo, electrificación rural, agua y saneamiento, telecomunicaciones y vialidad rural) en un conjunto de distritos priorizados. Cabe precisar que estos servicios deben llegar de manera coordinada, oportuna y simultánea. La tercera dimensión se vincula a los resultados de largo plazo, a la reducción de la

desnutrición crónica infantil y a la provisión de servicios de educación de calidad para la población de niños más pequeños.

Gráfico 1. Intervención en tres horizontes temporales



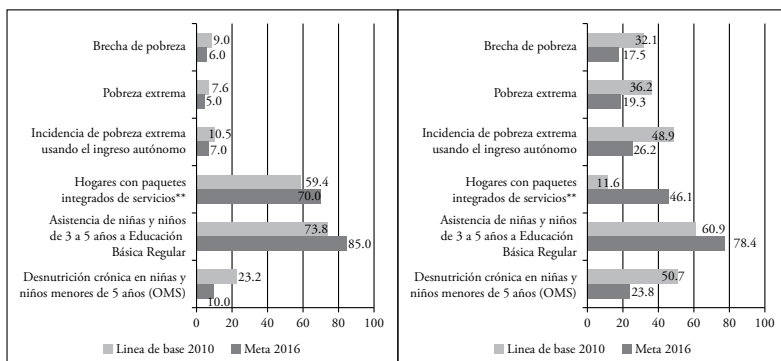
Fuente: MIDIS (2012, p. 12).

El ministerio también ha definido, a través de cuatro criterios, ruralidad, pobreza, etnicidad y educación de la madre, a su población prioritaria, a la cual ha denominado *población en proceso de inclusión*. Como resultado del análisis de estos indicadores se ha elaborado un mapa de distritos que los clasifica según la proporción de hogares que cumplen con tres o más de estos criterios.

Asimismo, de acuerdo con el enfoque de gestión por resultados, el MIDIS ha priorizado los siguientes indicadores: entre los resultados de largo plazo están los de reducción de la desnutrición crónica infantil y la tasa de asistencia de niños entre tres y cinco años a la educación básica regular. Además, figuran el acceso de hogares al *combo de infraestructura básica* y la incidencia de la pobreza extrema. Para determinar esto se ha utilizado el llamado *ingreso autónomo*, es decir, aquel que se calcula deduciendo

las donaciones o transferencias de programas sociales. Por último, están los indicadores de pobreza y pobreza extrema. Se ha realizado el cálculo del valor basal al año 2000 y la meta trazada al año 2016, tanto para la población total del país, como para la población en proceso de inclusión. El MIDIS está trabajando en torno a estas metas, y las decisiones de política, programas y herramientas que se están diseñando apuntan a activar estos resultados. Sin embargo, dada la naturaleza intersectorial de estos resultados, alcanzarlos no dependerá únicamente de la acción del ministerio. De allí que la finalidad del MIDIS sea articular la gestión de los distintos sectores y niveles de gobierno, pues solo así podremos alcanzar esas metas.

Gráfico 2. MIDIS: indicadores emblemáticos y metas para el año 2016 (a escala nacional y PEPI)



Fuente: MIDIS (2012, pp. 20-21).

* Aproximado a partir del reporte de gasto per cápita del hogar neto de transferencias y donaciones públicas.

** Agua, desagüe, electricidad y telefonía.

Pero ¿cómo se traducen estas buenas ideas en la práctica? El MIDIS, como ya se precisó, está diseñando la estrategia

nacional de desarrollo e inclusión social denominada «Crecer para incluir», cuyo único objetivo —en principio— es ordenar para que podamos armonizar la lógica de las intervenciones del Estado en torno a ejes prioritarios que responden a los resultados que se han seleccionado en los distintos niveles de gobierno, en los distintos sectores y vincularlos a los programas presupuestales. Estas son las herramientas mediante las cuales el sector público asigna los recursos. Por ello, resulta razonable vincular la apuesta del MIDIS a dichos programas, de modo que podamos garantizar el logro de resultados. Es así que «Crecer para incluir» prioriza cinco ejes según un enfoque de ciclo de vida: nutrición infantil, desarrollo infantil temprano, competencias para la vida, inclusión económica y bienestar de la población adulta mayor. Es preciso reiterar que el logro de los resultados asociados a estos ejes depende de la acción conjunta entre los sectores y los niveles de gobierno.

Por su parte, la estrategia nacional parte de cuatro lineamientos estratégicos. El primero es ubicar al hogar en el centro de la política social; partimos de este y ya no del individuo como unidad de análisis de la política social. La evidencia muestra que las intervenciones en el hogar son mucho más efectivas que aquellas centradas en individuos aislados. El segundo lineamiento se enfoca en el reconocimiento de que los procesos de gestión por resultados son fundamentales para activar la política social. Sin embargo, no es suficiente que los procesos operen bien o que el enfoque esté claro; por ello es preciso incidir fuertemente en la generación de competencias. En ese sentido, el tercer lineamiento se relaciona con integrar herramientas de gestión y desarrollar competencias, para lo cual hay una alianza ya establecida con SERVIR. Por último, el cuarto lineamiento se vincula con la consolidación

de los liderazgos regionales ya que este es el único medio que garantizará que estos esfuerzos se sostengan en el tiempo. Si bien el MIDIS facilita la articulación, los llamados a liderarla en el territorio son los gobiernos regionales y locales.

En suma, a través de «Crecer para incluir» queremos promover la articulación territorial mediante un enfoque que genere consecuencias y sirva para tomar decisiones. Esto solamente se puede lograr si es que estos esfuerzos se conectan con los distintos ciclos o fases de la gestión pública; es decir, el planeamiento, la programación, la implementación, el seguimiento y la evaluación. Mientras no logremos adherirnos a estas distintas fases, nuestras intenciones se quedarán en un simple discurso. Es así que cada etapa (priorización, programación, presupuesto, seguimiento e institucionalización de esfuerzos) impulsa ciertas acciones e indicadores de gestión conectados al ciclo de gestión.

¿Y cómo validamos nuestros enfoques en la práctica? Mencionaré brevemente tres iniciativas que están en marcha. La primera es el piloto de articulación de la política social, denominado P20, el cual está siendo implementado en 20 provincias del país para promover procesos de articulación en torno a los cinco ejes de «Crecer para incluir». El piloto involucra a autoridades locales y regionales, los sectores, la sociedad civil y la empresa privada, y toma como punto de partida a la oferta de intervenciones que hay en el territorio. Es allí donde se define qué resultados son prioritarios. Con ello estamos impulsando resultados que han sido priorizados por la propia población en el territorio; y la expectativa es generar lecciones para poner en marcha el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Sinadis). Las 20 provincias escogidas son: Dátém del Marañón en Loreto; Condorcanqui en Amazonas; Jaén, San Marcos y Celendín en Cajamarca; Ayabaca y Huacabamba en Piura; Otuzco y Santiago

de Chuco en La Libertad; Dos de Mayo en Huánuco; Huanta, Víctor Fajardo y Páucar del Sara Sara en Ayacucho; Huancavelica, Tayacaja y Churcampa en Huancavelica; Grau en Apurímac; Anta en Cusco; Lamas en San Martín, y Carabaya en Puno. Cabe precisar que los procesos de articulación no operan únicamente en provincias pobres o muy pobres. Por ello se seleccionó un «mix» que garantice la heterogeneidad en el conjunto de provincias en las que trabaja el MIDIS. Esto se previó con la finalidad de que, en la medida en que estas tienen distinto potencial para la articulación, se pudieran probar procesos en diversos escenarios y, en consecuencia, las lecciones fueran aún mucho más ricas.

La segunda iniciativa se relaciona con las herramientas de política. El primer ejemplo son los lineamientos para la gestión articulada orientada a la reducción de la desnutrición crónica infantil. En resumen, lo que esta norma del MIDIS señala es que los sectores implicados en la reducción o en la activación de resultados vinculados a la reducción de la desnutrición crónica tienen que intervenir articuladamente en un conjunto de territorios para priorizar intervenciones. Con ello, lo que se está tratando de hacer es ordenar y empezar por lo más sencillo, que es definir en qué territorios hay que trabajar de manera prioritaria y cuáles son las intervenciones efectivas, es decir, aquellas que —basadas en evidencia— han demostrado efectos sustanciales en la reducción de la desnutrición crónica. El segundo ejemplo se refiere al Plan para el Desarrollo de los Hogares en Proceso de Inclusión, cuyo objetivo es proveer del *combo de infraestructura básica* y de oportunidades productivas a los hogares en proceso de inclusión. Con el fin de diseñar el plan, todos los sectores relacionados con estos resultados deben trabajar juntos y operar a la vez en el mismo territorio. Al respecto, hasta ahora tenemos priorizados 341 distritos que serán atendidos por el Fondo de Inclusión Económica (FONIE).

El acceso a servicios básicos es solamente el primer paso, pero este facilitará la generación de oportunidades productivas y capacidades que se consolidarán en el tiempo. El tercer ejemplo es una herramienta formal de coordinación y compromiso con dos instancias fundamentales: la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Hasta ahora, el MIDIS ha suscrito con cada una de ellas un compromiso para la lucha articulada contra la desnutrición crónica infantil. Actualmente estamos trabajando con las autoridades correspondientes para implementar el proceso e iniciar su instrumentalización.

Nuestra tercera y última iniciativa se vincula con los cinco programas sociales que el MIDIS gestiona: Juntos, Foncodes, PRONAA, Pensión 65 y Cuna Más, como puede apreciarse, la «canasta» de programas es bastante diversa en términos de agenda, composición, dinámica, estructura, retos, etcétera. El MIDIS ha recibido estos cinco programas y cada cual ocupa un lugar en el ciclo de vida propuesto por «Crecer para incluir». Según el enfoque de ciclo de vida, la asignación presupuestal por cada programa estratégico y programa social contribuye al logro de determinados resultados. En suma, ningún sector puede lograr por sí mismo la activación de resultados que son, por naturaleza, intersectoriales.

En ese sentido, hay programas como Juntos que tienen impacto en la primera fase del ciclo de vida y otros, como Pensión 65, están focalizados en un segmento de la población adulta mayor. Nuestra intención es contextualizar los programas sociales como parte del conjunto de prioridades del Estado, así como los programas presupuestales. Los programas sociales del MIDIS han pasado por una fase de rediseño durante los primeros seis meses del año 2011 y en este momento se está

realizando el reajuste de ciertos procesos operativos. Además, ya empezó a operar el programa Qali Warma, («niño vigoroso» en quechua), que se enfoca en la alimentación escolar con el objetivo de proveer alimentos nutritivos, diversos y culturalmente adecuados a los niños de inicial y primaria de las instituciones públicas del país.

En síntesis, el MIDIS tiene una doble tarea. Por un lado, ejerce la rectoría y promueve la articulación en torno a la política de desarrollo e inclusión social y, a la vez, gestiona los cinco programas a su cargo. Sin duda, no es fácil lograr el balance entre ambas responsabilidades. Lo que se ha tratado de sintetizar es lo que se ha llamado la *cadena de valor* del proceso de inclusión social, en la cual el ejercicio de focalización es el punto de partida. En ese sentido, la apuesta es que el Sistema de Focalización de Hogares, que ahora está a cargo de MIDIS, logre reducir la filtración y la subcobertura de los programas sociales y facilite la focalización efectiva de nuestros usuarios en aquellos programas que corresponden a su perfil. Ese acceso a programas, además, debe estar marcado por prestaciones de calidad.

Al respecto, la ministra Carolina Trivelli ha reiterado que el MIDIS no pretende ofrecer «servicios pobres para pobres». Por ello apostamos por promover ciudadanía, lo cual no puede lograrse con servicios de baja calidad. En ese contexto, la gestión de la calidad y la evaluación de esas prestaciones son fundamentales para garantizar que el acceso a ellas sea efectivo. Enfatizo en este punto porque hay evidencias en el país, y fuera de él, que señalan que hay determinadas acciones que, en menor tiempo y costo, producen resultados más efectivos. El ministerio aspira a que, al promover ese acceso a prestaciones efectivas de calidad con un sentido distinto y al darle a la política social un rostro diferente, sea posible generar otro tipo de conductas, de modo que la población

asuma compromisos y recupere su autoestima, ya que hemos perdido la confianza en el Estado y en las políticas sociales. En tal sentido, desde el MIDIS estamos trabajando para restituir ciudadanía y recuperar la confianza.

Sin embargo, enfrentamos retos. Por un lado, tenemos el enorme desafío de implementar modelos de gestión de articulación territorial de la política liderados por los gobiernos regionales y locales. Por ejemplo, hay muchos avances en los gobiernos regionales de Ayacucho, Piura, Huancavelica, Loreto, Apurímac y San Martín. Ellos han progresado en la definición de metas y en la identificación de estrategias para movilizar resultados. A pesar de ello, tenemos que seguir trabajando juntos y ese es un reto pues implica construir agendas regionales con ellos. Evidentemente, la política social no opera «por decreto». Por ello, realizar un trabajo articulado toma tiempo y esfuerzo; es así que ya podemos ver algunos avances. Por otro lado, es preciso vincular los lineamientos de «Crecer para incluir» con las iniciativas que están en marcha, pues creemos que es importante reconocer los esfuerzos que ya están operando en el territorio. Esto debería consolidar iniciativas regionales que están ocurriendo, que requieren ser fortalecidas y estar mejor ordenadas; además, destacamos la importancia de los espacios de articulación que ya existen. En suma, no es necesario crear una comisión nacional de inclusión social porque ya existen espacios de coordinación entre sectores, entre gobiernos regionales y entre las municipalidades rurales del país. El MIDIS se vincula a esos espacios para garantizar la concordancia de esfuerzos y la efectividad de las estrategias.

Por último, cabe reiterar que este trabajo no puede recaer en un solo ministerio. Creemos que es necesario involucrar los esfuerzos de la cooperación internacional, el sector privado y la

universidad. El trabajo ya empezó pero nos falta hacer mucho más. Las universidades tienen que asumir un rol mucho más activo en términos de proponer y, sobre todo, generar instrumentos que permitan rendir cuentas ante el país, porque son, por definición, espacios generadores de conocimiento e ideas. Por ello, es necesario orientar esas ideas y ese conocimiento para generar propuestas que permitan articular cada vez mejor la política social, ya sea a través de espacios de diálogo, de mallas curriculares que integren cursos de política social, mediante tesis sobre estos temas, etcétera.

Finalmente, es preciso enfatizar en la importancia de trabajar juntos, pues solo así podremos gestionar una política social desde y para la gente, que es la misión del MIDIS, y debería ser la de toda la sociedad.

Fondo Editorial PUCP

Norma Correa Aste:

El análisis de la política social, tanto desde la perspectiva nacional como comparada, es un área de estudio interdisciplinaria que ofrece varias ventanas de oportunidad para renovar la agenda de investigación en ciencias sociales. Desde mi punto de vista, resulta valioso que la producción de conocimiento sobre estos temas también considere la elaboración de propuestas para fortalecer el diseño, la implementación y la evaluación de políticas sociales en los tres niveles de gobierno.

El contexto de crecimiento económico y los importantes cambios que enfrenta nuestra sociedad (reducción de la pobreza, crecimiento de la clase media, diversificación de las demandas asociadas a la «inclusión social», etcétera) nos plantean el reto de pensar una nueva política social para el Perú. Para ello se requiere renovar nuestra visión sobre los fines, los instrumentos y los actores de la política social. Por ejemplo, es preciso apostar por la innovación para la creación o escalamiento de esquemas de atención adecuados a las características del país. Por otro lado, es necesario dejar de pensar a la política social como un monopolio estatal. Sin duda, el Estado es un actor clave que ejerce rectoría y liderazgo en la materia, pero resulta cada vez más necesario incorporar en el análisis a un actor que no suele ser asociado

con la implementación de políticas sociales, como lo es el sector privado. A través de diversos programas de responsabilidad social corporativa, este sector ha adquirido experiencia en gestión social sobre la cual es preciso aprender. Las contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil, de la cooperación internacional y de las iglesias —indudablemente, actores muy importantes para entender el pasado y el presente de la política social peruana— han recibido mayor atención en la agenda de investigación académica. Es preciso seguir generando conocimiento sobre los roles y alcances de estos actores, sobretodo documentar el importante caudal de saberes que acumulan sobre la implementación de programas de desarrollo orientados a reducir la pobreza y vulnerabilidad en contextos urbanos y rurales.

Hace un año atrás el debate público sobre políticas sociales giraba en torno a la siguiente pregunta: ¿fue necesaria la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)? Los sectores que cuestionaban la creación del nuevo ministerio manifestaban preocupaciones por su posible manipulación política, ya sea a través de una gestión clientelar de los programas sociales o la asignación partidaria del empleo público. Por tanto, es una gran noticia para el Perú que esta situación no se haya dado. En un tiempo corto el MIDIS ha logrado posicionarse como una institución no politizada, con un elevado perfil técnico e interesada por renovar la política social. Si bien queda mucho por hacer y por mejorar, no podemos perder de vista este importante avance institucional. La tradición de manejo de la política social en nuestro país ha priorizado consideraciones políticas en vez de criterios técnicos. Asimismo, ciertos sectores de implementadores y beneficiarios tienden a preferir un manejo asistencial, clientelar y personalista de los programas sociales. La creación del MIDIS respondió a uno de los problemas de fondo de la

política social nacional: la falta de una institución que ejerza rectoría en materia social. Si bien dicha política no genera el mismo interés que la económica, su posicionamiento en la agenda del Estado ha sido fortalecido. En este sentido, el MIDIS ha hecho contribuciones importantes, como clarificar qué es lo que busca el gobierno cuando habla de *inclusión social*. Como recordamos todos, dicho término fue muy repetido durante las elecciones presidenciales y resultaba necesario traducirlo en objetivos concretos de planificación. También es un acierto que la planificación de la política social no se limite a la reducción de la pobreza monetaria sino que también priorice el avance en el cierre de brechas de provisión de servicios públicos y la respuesta a vulnerabilidades específicas determinadas por el patrón de residencia, geografía, género, edad y etnicidad. A la fecha (octubre de 2012) el sector ha mostrado un buen manejo de crisis y una apuesta por tomar decisiones difíciles, pero necesarias. Aquí destaco el cierre del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), lo cual no ha sido una decisión sencilla de implementar. Era públicamente conocido que el programa no cumplía sus objetivos y que enfrentaba una serie de problemas de implementación y transparencia en las compras públicas. Era, por ello, necesario pensar en una nueva forma de implementar programas nutricionales, pero esta decisión fue evitada en el pasado, seguramente por considerar su alto costo político. El PRONAA tiene 20 años de antigüedad y en este lapso de tiempo ha desarrollado redes de intereses muy fuertes en los proveedores, pero también entre algunos sectores de la dirigencia de organizaciones de base. Actualmente no tenemos detalles precisos sobre el diseño final de Qali Warma, que será el programa que reemplace al PRONAA en la lucha contra la desnutrición infantil. A partir de la información que ha trascendido, considero Qali Warma cuenta con

un enfoque conceptual adecuado, pero que está basado en un diseño muy complejo, lo cual derivará en problemas de implementación en su primera etapa. Con esta afirmación no busco descalificar al nuevo programa, sino más bien llamar la atención sobre el profundo cambio que supone la ejecución del nuevo esquema en la relación entre el Estado, proveedores y usuarios. Otro caso significativo ha sido el manejo de las denuncias por filtraciones en el programa Pensión 65. Personalmente considero valioso que las sanciones que lleve a cabo el sector contribuyan a sensibilizar a la ciudadanía sobre las consecuencias de abusar de los programas sociales financiados con los impuestos de todos los peruanos. Por tanto, esta es una oportunidad para fomentar una cultura de deberes ciudadanos.

En el transcurso del año 2012 la comunidad política y diversos sectores de la opinión pública han mostrado notable interés por lograr una implementación más efectiva de los programas sociales. Considero que se han incrementado las expectativas sobre lo que la política social puede hacer: desde redistribuir la riqueza a brindar legitimidad social al modelo de crecimiento económico; desde mejorar la competitividad del país a contribuir a una mayor cohesión social, etcétera. Esta situación tiene efectos mixtos. Por un lado, es positivo contar con una visión más holística de la política social que dé cuenta de sus externalidades positivas, más allá de la reducción de la pobreza monetaria. Sin embargo, el discurso político de la «inclusión social» ha incrementado las expectativas sobre los resultados que realmente podemos lograr con la política social que tenemos al año 2016. Por ello, es saludable precisar los alcances y las limitaciones de la política social actual: hay objetivos que podrán lograrse desde la oferta actual de programas sociales gestionados por el MIDIS, mientras que hay otros que requieren un trabajo intersectorial e intragubernamental para lograr cambios

sostenibles en el tiempo. Es preciso reconocer que el verdadero reto para el Perú no está en implementar más programas sociales, sino en ampliar la cobertura e incrementar la calidad de los servicios de educación, salud, vivienda y seguridad. Asimismo, es necesario tener muy presente que la mejor política social es el empleo.

Los desafíos que enfrenta la política social peruana son complejos y no solo requieren un MIDIS eficiente y promotor, sino un Estado con capacidades reales de gestión social. Por ello, es impostergable invertir en el desarrollo de una tecnocracia social descentralizada, para lo cual se requiere reformar la Ley del Servicio Civil. No solamente basta contar con buenos profesionales en los ministerios, sino que debe asegurarse la presencia de operadores de calidad a escala regional y municipal. Por ejemplo, el logro de un importante objetivo nacional, como la disminución de la desnutrición infantil, no depende únicamente de Qali Warma sino también de los programas que han sido transferidos a los gobiernos locales. Como resultado de la descentralización, los gobiernos subnacionales cuentan con competencias y manejan importantes recursos vinculados a la política social y deben rendir cuentas sobre sus avances a la ciudadanía.

Resulta también necesario mejorar nuestra comprensión sobre el ecosistema de los programas sociales, es decir, el entramado de autoridades, operadores, implementadores, beneficiarios y no beneficiarios asociado a cada esquema. Desde la perspectiva de los usuarios en las zonas más alejadas del país, el programa social representa al Estado y se corporiza en los diferentes operadores locales que dicen representarlo. En el marco de una investigación etnográfica sobre los efectos del programa Juntos en seis comunidades indígenas que he desarrollado para el International Food Policy Research Institute (IFPRI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pude conocer la siguiente situación: comunidades donde

el principal problema de implementación no estaba vinculado a las operaciones básicas del programa, sino más bien a la resignificación que hacían algunos actores locales sobre sus fines y medios. Estos actores interpretaban con mucha discrecionalidad lo que eran las condicionalidades oficiales del programa y, de esta manera, podían exigirle a las madres una serie de tareas no vinculadas con los objetivos perseguidos por Juntos. En una comunidad de altura ayacuchana conocimos el caso de un alcalde y varios regidores que consideraban adecuado que las usuarias del programa limpien las calles como retribución al «suelo» que les enviaba el Estado. Así, recogimos testimonios sobre cómo algunas mujeres no beneficiarias llegaban a ensuciar la vía pública adrede para que las usuarias trabajen más, pues ellas debían «retribuir» lo que el Estado les daba «gratuitamente». Este ejemplo nos ilustra la compleja red de relaciones y valoraciones detrás de los programas sociales y enfatiza la necesidad de comprenderlos desde sus dinámicas de implementación. Además de las preguntas usuales sobre el costo-beneficio y la eficiencia de los programas sociales, ejemplos como estos nos llevan a reflexionar sobre el amplio camino por recorrer para que las políticas sociales sean vehículos de fortalecimiento de una cultura ciudadana y democrática.

Quisiera también reflexionar sobre el reto que supone la pobreza urbana para la política social actual. El MIDIS maneja cinco programas (Juntos, Cuna Más, Foncodes, Pensión 65 y Qali Warma), los cuales priorizan la intervención en zonas rurales de pobreza extrema. ¿De qué manera se está pensando abordar la problemática de la pobreza urbana? Esta pregunta nos remite al rol de los gobiernos regionales y municipales: ¿es la política social una prioridad real para estas instancias de gobierno?, ¿se está abordando la problemática de la pobreza urbana con los enfoques y supuestos adecuados?, ¿habremos superado la preferencia municipal por hacer

lozas deportivas, chocolatadas y donaciones de alimentos y ropa como políticas sociales? En contextos urbanos resulta esencial implementar programas sociales que faciliten la incorporación al mercado laboral, sobre todo entre los más jóvenes.

Dadas las limitaciones de tiempo, no es posible detenernos en otros desafíos, pero sí quisiera comentar sobre el rol de los partidos políticos en la política social. En cuanto al partido de gobierno —el de Ollanta Humala—, es necesario que brinde un mejor soporte político a las decisiones programáticas en sectores claves, como desarrollo e inclusión social, trabajo, educación y salud. En relación con los partidos de la oposición, resulta importante monitorear y vigilar la implementación de los programas sociales sin que esto implique utilizarlos como elementos de confrontación política. Es del interés de todas las fuerzas políticas que la gestión de programas sociales se profesionalice y que la ciudadanía apoye reformas que disminuyan los riesgos de clientelismo, corrupción y paternalismo.

Nuestro país demanda una visión estratégica y prospectiva de la política social que la comprenda como un instrumento clave de desarrollo y no solo como un paliativo para el descontento social. Para ello se requiere voluntad política, pero también recursos humanos e ideas para desarrollar nuevos esquemas, fomentar la graduación de los programas de protección social, así como lograr salidas de la pobreza sostenibles y autónomas.

Javier Abugattás:

La política social tiene muchos aspectos pero el central es la atención al ser humano. En intentos de balance es importante debatir si en la política social están las personas y no solo los números que sirven como referencia. Los datos promedio son útiles, pero

es primordial atender a cada una de las personas que está enfrentando una situación que implica la pérdida de las capacidades humanas.

Por ejemplo, los niños que pierdan en la infancia capacidades por causas que pueden ser evitadas tendrán más problemas durante la adolescencia, la vida adulta y la vejez. La atención temprana tiene que ver con el afecto, la nutrición, salud, educación, etcétera.

Felizmente hay señal de estas prioridades en las orientaciones de la política; la ministra Carolina Trivelli ha dicho en repetidas ocasiones que espera que las funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) decrezcan hasta lograr que ya no sean necesarios los programas asistenciales y se acabe la exclusión social. Significaría que ya no habría personas que perdieron capacidades o no tuvieron las oportunidades. Lamentablemente, en el Perú eso es algo que requiere mucho tiempo, pues existen trabas muy fuertes en distintos campos.

Para revertir los aspectos que impiden un desarrollo integral hay que tratar de entender la historia y tomarla en cuenta en el diseño de la política. Este es un desafío enorme que requiere de muchas acciones simultáneas en el corto, el mediano y el largo plazo. Por ejemplo, implica aspectos de como evitar los daños y la pérdida de capacidades hasta dotar a las personas de las condiciones y servicios elementales.

Además, para el sector público hay temas más laterales en que este interviene, como el empleo, que es fundamental para que las familias tengan autonomía (ingreso autónomo). En cuanto a la premura de atender lo urgente, es necesario analizar lo difícil que es lo simultáneo y múltiple, ya que no puede ser manejado por una sola instancia, pues se deben considerar determinadas características territoriales y locales. A pesar de los esfuerzos, se sigue

notando un inaceptable nivel de servicios públicos en todo el territorio, aún en los departamentos que están mejor económicamente. Por tanto, ¿qué se puede hacer desde la política pública?

En primer lugar, tratar de romper las inercias; pero eso no lo va a hacer un solo sector, ni una sola área. Esto incluye, evidentemente, considerar a todo el país: por ejemplo, hay que pensar en la Amazonía con toda la complejidad que tiene. La lejanía geográfica en esta región hace que sea dificultoso acercarse a los servicios y a los mercados. Entonces, hay que crear estrategias para la Amazonía, para los Andes, para la costa e incluso para el océano. Hay distintas coyunturas en cada una de estas regiones; prepararnos para afrontarlas es un tema que va más allá de cualquier política aislada, de eso se tratan las políticas nacionales y las de Estado. Un primer paso para desafiar esta situación es pensar en cómo estarán dentro de algunos años aquellas personas que ahora identificamos como «con problemas».

En el Perú se han perdido muchas oportunidades, pero nunca es tarde. Un ejemplo muy claro fue cuando se inició este gobierno, en el año 2011. El presidente del Consejo de Ministros y su gabinete anunciaron sus prioridades en el Congreso, una de ellas fue llegar a «desnutrición crónica cero». Lograrlo para el año 2016 era un esfuerzo inmenso pero posible si fuese la máxima prioridad de la sociedad y el Estado. Ahora ya no podemos hablar de «desnutrición crónica cero al año 2016», pues mucho tiempo ha transcurrido sin resultados. Esto mismo se puede apreciar en aspectos productivos, porque se dice que no hay forma de cubrir demandas que provienen de nuevas actividades productivas. Esto ocurre debido a que nuestra gente no está entrenada para desarrollar esas actividades. Sin embargo, hay elementos que ayudarían a romper esa inercia tan grande, aunque esto implique un choque con nuestros temas culturales y de organización.

Ahora bien, si nos enfocamos en lo que sí depende de una política pública, podemos intentar promover cambios de actitud considerables. Se ha mencionado ya que un esfuerzo de ese tipo no puede recaer solo en el ámbito nacional del Estado; debe coordinarse con el ámbito regional y local. En esa primera presentación del gabinete, de una política general de gobierno para el periodo 2011-2016, la posibilidad era colocar una meta fuerte (como desnutrición cero). Si bien, como ya anticipamos, actualmente no se puede alcanzar la desnutrición crónica cero al año 2016, sí se podría hacer un esfuerzo para que la meta sea para el año 2018, por ejemplo, porque para lograrlo tienen que pasar cinco años, por lo menos. Aproximadamente, nacen medio millón de niños al año en el Perú. Si se les presta la atención debida de manera preventiva, con la suma de programas estratégicos como el Articulado Nutricional o el Materno Neonatal, y algunos más, se lograrían condiciones para el bienestar desde el primer día de vida de los infantes. No olvidemos que hay aspectos de atención inmediata como lograr anemia cero y eliminar la falta de identificación en los recién nacidos. Por tanto, si se hace esto al quinto año de iniciado el cambio, esos niños no serán desnutridos crónicos, ni anémicos, ni perderán capacidades por causas que pudieron ser evitadas. Para dar una señal correcta se debe trabajar en conjunto con la población de la zona (los padres y la comunidad), con el alcalde distrital, y otras autoridades y funcionarios, así como con el nivel provincial, el regional. Finalmente, el apoyo nacional se requiere seria y urgentemente.

A modo de balance debe recordarse que se han intentado transferir algunas responsabilidades a los municipios sin que haya la capacidad de hacerlo; en suma, esto no puede continuar sin financiamiento ni capacidades. Algunos pondrán el ejemplo de SERVIR, pero seguimos en un nivel muy macro. Por supuesto hay

excepciones que inspiran: por ejemplo, un alcalde que, después de un año de trabajo, ha logrado que ni una sola persona de su jurisdicción quede sin identificación; no obstante, esto debería complementarse con servicios, salud y educación. A esto hay que sumarle la energía renovable, los paneles solares, el agua controlada y de calidad; todo ello le cambiará la vida a la gente. A un alcalde que termina su mandato en el año 2014, ¿qué tiempo le queda? Muy poco. Sin embargo, los ministerios de Salud, Educación, el MIDIS y otros podrían ayudar a que el déficit sea lo más pequeño posible y que alcancemos una meta. En ese sentido, la pobreza seguirá bajando mientras haya crecimiento, pero ¿por qué no ponerle ese mismo empeño a la desnutrición crónica cero para lograr la meta lo más pronto posible empezando por anemia cero? Esto está muy ligado al hecho de saber si tenemos el padrón completo, aquel que ahora está usando, aunque no en su totalidad, el Programa Articulado Nutricional, el Seguro Integral de Salud (SIS) y todas las demás instancias. Si el padrón básico está incompleto, mucha gente se quedará fuera. Por ejemplo, si el 100% de los diez niños que nacen en una comunidad no están siendo atendidos correctamente, tendremos que empezar a preocuparnos por las capacidades, y esa persona, cuando sea mayor, sufrirá las consecuencias, pero también las sufriremos todos como sociedad. Entonces, ¿qué tendríamos que hacer al respecto?

Este es un desafío muy grande, porque incluso en Lima hay casos de registros incompletos, aquí tampoco hay la atención debida; muchas madres mueren cerca de la ciudad por falta de atención. Hay otro objetivo que, a pesar de los puntos adversos, puede lograrse. En Lima, por ejemplo, la meta del año 2013 es llegar al final de este periodo con las condiciones para que todo recién nacido cuente con el Certificado de Nacido y el DNI. Esto es completamente posible porque ya hay un nuevo certificado

de nacido vivo adjunto al Código Único de Identidad (CUI). Y hay evidencias de que esta dinámica está funcionando en la Maternidad de Lima. Como puede notarse, llegar a cero indocumentados como primer paso en las zonas urbanas conlleva una mejora radical en la atención de los servicios básicos.

No obstante, esto es mucho más difícil en la zona rural. Los recursos se están gastando en cosas que no van a traer beneficios. Lo importante es que no pase el tiempo y que se cumplan las metas esenciales. También es primordial que nadie más entre a las cifras de la exclusión; debemos garantizar que el medio millón de niños que nacen al año gocen de buena salud y educación. Asimismo, se espera que las acciones y los sistemas presten más atención allí donde hay deficiencias. Lo que sí están mostrando varios estudios, en diversos campos, es que todavía se sigue notando la disparidad dañina; si no se atiende a los que quedan atrás, sobre todo áreas no urbanas del país, las diferencias pueden aumentar en los próximos años. Este tema debe tratarse de inmediato y se debe poner un enorme esfuerzo para garantizar que ningún recién nacido pierda capacidades por causas que pueden ser evitadas a partir de hoy. Mientras más se posponga el inicio de las acciones, más fuerte será el cambio necesario en la política pública efectiva, ya que será preciso reordenar la gestión, el uso de sistemas administrativos y todos los demás aspectos.

Inclusión social, desarrollo humano y gobernabilidad democrática

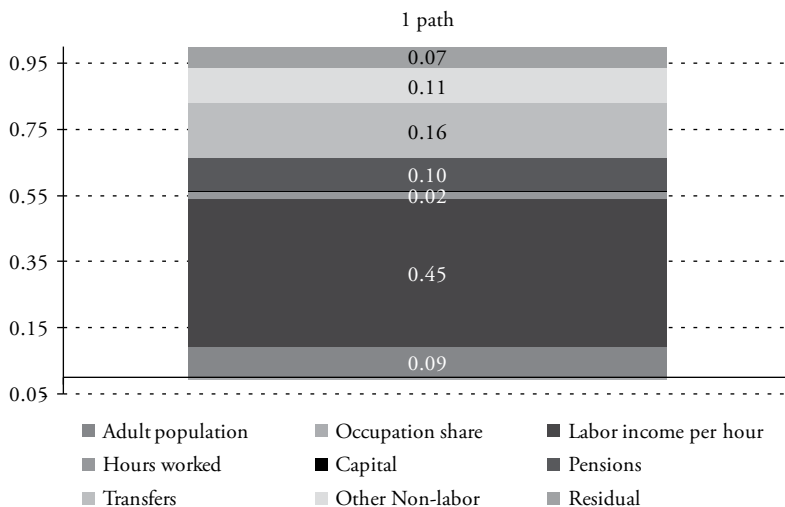
George Gray Molina

Quisiera hacer una reflexión regional sobre América Latina en relación con la inclusión social. Este tema ha ido cambiando en la última década y creo que existe un aspecto interesante de reflexión crítica, que es un punto de inflexión en la manera de mirar dicha etapa. Esta ha sido para los economistas —sobre todo— una década de auge en América Latina, pues se han producido algunos de los avances sociales en pobreza y desigualdad más interesantes del último medio siglo. Sin embargo, queda un sinsabor, así como la sensación de que no todo está dicho, de que tenemos que aprender de los límites de lo ya alcanzado. La narrativa de lo que diré está basada en los países de América Latina, pero he ido colocando algunos ejemplos de Perú que vienen a través de colegas, amigos míos que han trabajado el tema en el área fiscal, empezando por Miguel Jaramillo, quien trabaja en el Perú; y Eduardo Ortiz, de México, que es especialista en temas laborales. Pero en realidad busco centrarme en América Latina, en todos los países del hemisferio, y espero que esto sea de interés para todos.

¿Cuál es la narrativa de esta década y qué es lo que supone aquel «más de lo mismo»? ¿Qué implica esta extraordinaria década de crecimiento económico, de auge, de *commodities*, de bienes primarios, cambios en las estructuras económicas? La trayectoria,

el trasfondo de aquello son desigualdades duras; se trata de un recorrido histórico particular para cada sociedad, un legado histórico distinto en cada lugar. De este modo, las olas demográficas, globales, históricas y el auge de la década generan una huella social que hoy se manifiesta en 51 millones de personas que salieron de la pobreza en los últimos diez años, del año 2002 al año 2012. Pero quedan 177 millones de individuos debajo de la línea de pobreza regional. En América Latina, la cifra de población total alcanza a 590 millones de personas. Entonces tenemos un reto grande, formidable, y queda un núcleo duro por atender. Es interesante empezar a escudriñar, a mirar en detalle quiénes logran beneficiarse de este periodo de auge y quiénes no, y en eso se centrará la atención de los siguientes gráficos.

Gráfico 1. Descomposición del descenso en la desigualdad



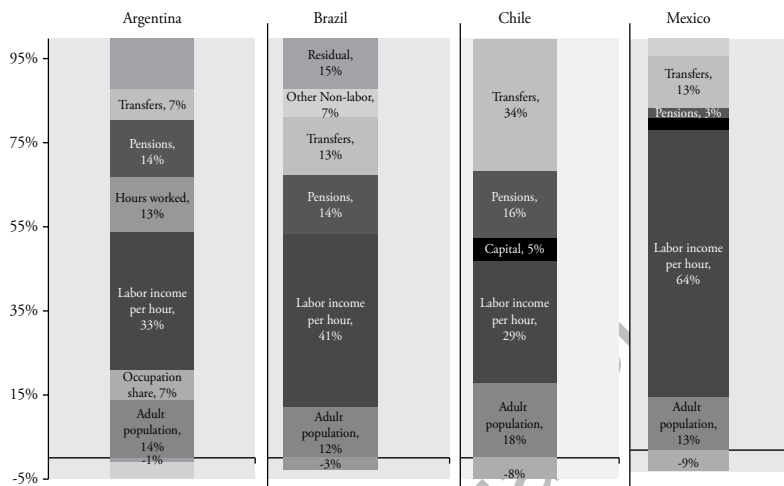
Fuente: Azevedo, João Pedro; Gabriela Inchauste & Viviane Sanfelice, 2011. «Decomposing the Decline in Income Inequality in Latin America» [mimeo]. Banco Mundial.

Empecemos con lo que yo llamo la *huella social* o *inclusión social selectiva*, que nos permite ver que a algunos les va bien y a otros, no tanto. Lo primero en cuanto al trabajo estadístico ha implicado descomposiciones estadísticas realizadas por varios colegas, por ejemplo, Azevedo, Inchauste y Sanfelice —del Banco Mundial—, que descomponen determinantes de la reducción de pobreza en la última década, en quince países de la región. Además, encuentran algo que es contraintuitivo, que resulta ser distinto de lo que solemos pensar que está sucediendo. Esto es que entre el 45 y 50% de la población, la reducción de la pobreza viene por el lado del mercado laboral, gracias a aumentos en ingresos laborales y, de manera específica, debido a aumentos en remuneraciones laborales, vale decir, salarios¹. Cuando se ve en detalle el grupo más privilegiado de los cambios en remuneración salarial es el de los hombres entre 25 a 49 años de edad, en los sectores de servicios en las áreas urbanas de los países de América Latina. Evidentemente, este es el núcleo más favorecido del auge de los últimos diez años. Se trata de un grupo distinto del que hubiéramos imaginado hace 15 o 20 años quienes nos dedicamos a hacer modelos de producción de reducción de pobreza. Respecto a este grupo, cada país tiene una proporción distinta; por decirlo de algún modo, la «fruta madura» de la década cayó en la pobreza porque estaba cerca de mercados laborales dinámicos ubicados en los sectores, tal como explicaré más adelante. El segundo aspecto que emerge en estos estudios de descomposición es que el peso de transferencias sociales es el segundo determinante de la reducción de pobreza. Así pues, dos tipos de transferencias sociales tienen peso. El primero son las pensiones (contributivas y no contributivas), que van focalizadas a un grupo de población (pensionistas,

¹ Azevedo, João Pedro; Gabriela Inchauste & Viviane Sanfelice, 2011. «Decomposing the Decline in Income Inequality in Latin America» [mimeo]. Banco Mundial.

generalmente mayores de 65 años de edad). En diferentes países hay distintas normas para este grupo, por ello, el impacto de pensiones ha sido pobre en la última década. El segundo grupo son las transferencias sociales en programas de atención a la niñez o a madres o a mujeres en edad materna. Entonces, tenemos un conjunto de programas en la región: Bolsa Familia (Brasil), Oportunidades (México), y un sinnúmero de programas de gran impacto en la región. Pero esto representa un tercio del impacto del mercado laboral y eso es algo que nos llama poderosamente la atención en esta reflexión. Lo que emerge lo hace de manera casi residual; se trata del impacto demográfico, pues en esta y en las últimas dos décadas ha habido un *boom* de población juvenil, de nuevos entrantes laborales; y en algunos países ya se evidencia una caída de esto. El Perú, en particular, encontrará pronto una inflexión en el número de entrantes en el mercado laboral y en la tasa de dependencia; es decir, cantidad de gente joven versus cantidad de gente mayor a 65 años en el mercado laboral. Hay muchos países en América Latina que han visto una transición demográfica acelerada. Son aproximadamente cinco los países que ya están tendiendo a lo que llamamos *envejecimiento prematuro* y hay otros quince que todavía están en la fase madura y que van a beneficiarse de la inserción laboral juvenil, si es que hay empleos; y hay un grupo menor de tres países que todavía están en la fase temprana. Esta descomposición tiene una historia distinta en cada país —no hay datos para el Perú porque no hemos hecho la simulación—, pero fíjense en los contrastes entre México y Chile. En México, el 64% del cambio de esta década tiene que ver con remuneración laboral en los sectores de manufactura y servicios; en cambio, en Chile, el 34% se vincula a transferencias sociales y sus sistemas de protección social creados en los últimos quince años (gráfico 2).

Gráfico 2. Factores del descenso de la desigualdad en Argentina, Brasil, Chile y México

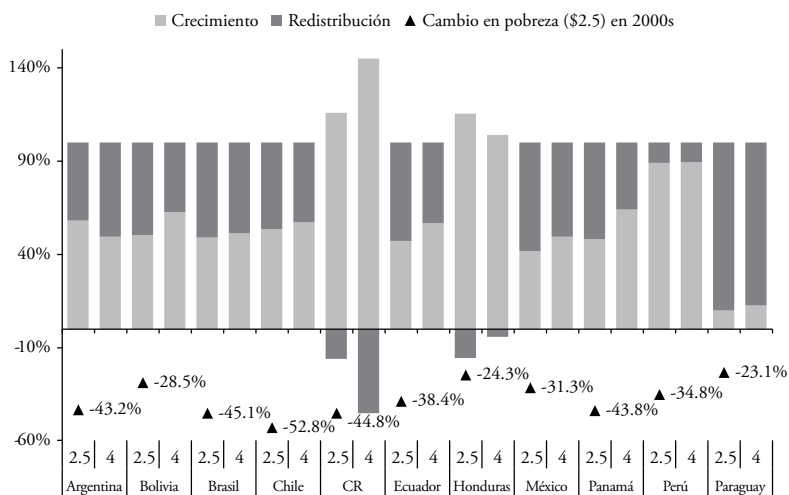


Fuente: Azevedo, João Pedro; Gabriela Inchauste & Viviane Sanfelice, 2011. «Decomposing the Decline in Income Inequality in Latin America» [mimeo]. Banco Mundial.

Las proporciones varían pero en cada país vemos un parecido: los ingresos laborales explican el primer impacto y las transferencias sociales, el segundo. Esto amerita una reflexión mayor acerca de quiénes se benefician en uno y otro. Cuando se desagrega de manera un tanto más abstracta para ver el *efecto crecimiento* versus el *efecto distribución*, encontramos que en la media de los países el efecto de reducción de la desigualdad explica el 50% de la reducción de pobreza, pero en el Perú solo alcanza el 11%, debido a motivos que intentaré explicar luego. Si analizamos la historia de toda la región, veremos que el crecimiento económico en muchos países del cono sur está vinculado a *commodities*, a precios de minerales o de hidrocarburos. Se ha visto un auge que genera la reducción de pobreza en el sector no transable de la economía: servicios, comercio, transporte, construcción, etcétera. La mayor parte de

los países de América Latina están viviendo de ese apogeo de consumo con bajas tasas de liquidez y muchos créditos para consumo; en algunos pocos países hay un avance de la inversión o un periodo de inversión alto y el Perú es uno de ellos, particularmente en los sectores extractivos de la economía (gráfico 3).

Gráfico 3. Descomposición del descenso en la pobreza

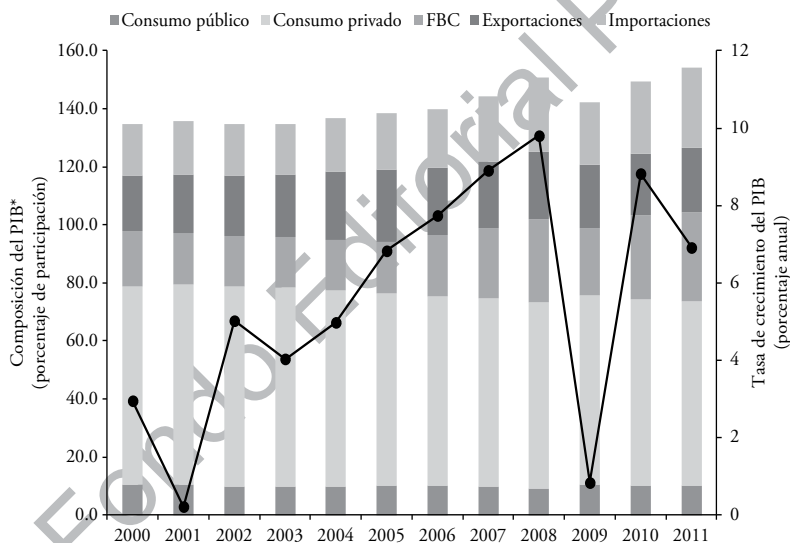


Fuente: Lustig, López-Calva y Ortiz-Juárez (2012).

Cuando pensamos en la incidencia del crecimiento económico en los últimos años —es decir, la descomposición un poco más fina, si se miran los deciles de ingreso—, si separamos el 100% de la población en diez grupos, la más pobre del Perú —a partir de una microsimulación realizada con Eduardo Ortiz-Juárez— llega a tener hasta 6% de crecimiento en ingresos laborales versus un promedio del 4% en la media. Entonces, existe algo así como un *crecimiento pro pobre* en los dos deciles más pobres de la población,

que luego va bajando más o menos hasta llegar al 2,7% o 2,9% en los deciles más ricos. Esto surge del análisis de las encuestas de hogares, a pesar de las cuales no conocemos el ingreso del 1%, del 5% o del 10% más alto del Perú, ni de ningún país de América Latina, porque no se reportan los impuestos de manera abierta en los sistemas tributarios. Solo Colombia ha reportado los impuestos del 1% más alto; los otros países no conocemos la distribución exacta de ingresos ni el percentil más alto. Hay dos fuerzas convencionales que están moviendo la reducción de pobreza y desigualdad: el lado laboral y el no laboral (gráfico 4).

Gráfico 4. Composición y crecimiento del producto, 2000-2011



Nota: La suma de los rubros del PIB es igual a 100 si a las exportaciones se restan las importaciones. Elaboración propia, junto con Eduardo Ortiz-Juárez, a partir de las bases de datos de CEPAL (CEPALSTAT, https://www.google.com.pe/webhp?source=search_app&cgws_rd=cr#-q=CEPALSTAT) y del Banco Mundial (Indicadores de Desarrollo Mundial, <http://datos.bancomundial.org/indice/ios-indicadores-del-desarrollo-mundial>).

Hablaré someramente del lado laboral. Lo que hemos visto en casi todas las economías de la región son aumentos sostenidos en los salarios reales en diferentes sectores de la economía. Siempre con la excepción de República Dominicana, hemos encontrado una brecha muy fuerte entre hombres y mujeres, que se mantiene a lo largo del auge. La diferencia salarial entre hombres y mujeres no ha bajado en quince países de la región; esta se mantiene a pesar de un incremento de las horas trabajadas de la mujer. En el caso peruano, esta brecha ha sido creciente en los últimos cinco años. El segundo tema de interés en el mercado laboral es la composición del empleo. A escala regional, dos de cada tres nuevos empleos son generados en el sector de servicios, no en agricultura ni en manufactura. En el Perú esto es parcialmente cierto, pues gran parte de los empleos son generados en el sector de servicios, pero ha habido una traslación de manufactura hacia agricultura y sectores extractivos y minería en los últimos cinco años, y es el único país en América Latina que vive esa reversión en el patrón laboral. El tercer tema que surge en quince países de la región es la informalidad y el rol que juegan las economías informales. En el caso peruano esto se demuestra porque el sector de servicios, en particular, sugiere una proporción significativa de empleo en el sector informal, casi siempre poco productivo y con nivel salarial bajo, pero con algunas excepciones. Los sectores de servicios, algunos vinculados a sectores transables (construcción, en algunos casos, y también transportes), han encontrado bolsones de alta productividad en los últimos años. En efecto, los países latinoamericanos dependemos de todos estos productos y de toda esta canasta de precios.

El profesor Ocampo, quien está liderando con nosotros el proyecto Más de lo mismo, ha hecho un estudio histórico en

el último siglo para observar los súper ciclos de precios largos de 20 o 30 años. Y ha encontrado evidencia de que hemos llegado al pico de este auge de *commodities* hace un par de años, en el momento más o menos de la crisis, y que estamos más bien en una instancia de reparación a escala de ciclo largo (Erten & Ocampo, 2012). Una buena noticia en el caso específicamente peruano sobre los análisis de simulación acerca de cómo se sostiene el crecimiento económico en el Perú es el análisis hecho por el Fondo Monetario Internacional. En América Latina, en general, vemos lo siguiente: las características estructurales de nuestras economías son de baja productividad y eso nos lleva a la negativa, pero las políticas macroeconómicas generadas en muchos países generan un ascendente en crecimiento económico. Es así que esos dos efectos se neutralizan en cierta medida pero tirando más hacia lo positivo. Esta década ha sido buena gracias a temas coyunturales, pero también porque ha habido un cambio en el perfil de políticas públicas. La pregunta es si se puede sostener ese perfil de políticas públicas a mediano y largo plazo. En el caso del Perú, el crecimiento depende en parte del superciclo de precios, ya que muchos de los productos son exportados a Estados Unidos, a China y también a la Unión Europea, y es de esperar que el efecto de esta turbulencia tenga un impacto en el mediano y largo plazo.

Dos escenarios son los que se discuten actualmente en el ámbito regional sobre el cambio en los precios; ambos son discutidos por el documento del Fondo Monetario Internacional y un documento reciente del Banco Mundial. El primer escenario señala que esta dinámica es continua, ya que en el superciclo existe un goteo de *commodities* y que estos recursos naturales primarios van a sectores de servicios vía consumo o inversión, tasas de interés bajas, liquidez de la banca, riesgos, sobrecalentamiento de la economía,

burbujas financieras, pocos incentivos para incrementar la productividad e innovación y escasos estímulos para diversificar la economía fuera de esos pocos productos. El segundo escenario es el de una desaceleración gradual; vale decir, servicios financieros, construcción, sectores en los que los servicios se desaceleran y por ello son la vanguardia de este modelo de goteo. Es así que el impacto sobre horas trabajadas y empleo se empieza a sentir y luego aparecen los riesgos, como la desaceleración económica que va frenando ambos motores de inclusión social, empleo y potencial fiscal. Digamos que la primera preocupación es si seguirá el ciclo económico y la segunda es si podremos continuar haciendo más de lo mismo si este ciclo persiste. Al respecto, en Latinoamérica encontramos que la respuesta probablemente sea que no, porque el grupo que se ha beneficiado de los sectores dinámicos en servicios urbanos son hombres de 25 a 49 años de edad. Entonces, los perfiles de trabajo y la inercia existente están enfocados a ese grupo etario y poblacional, así como a esa estructura económica. En consecuencia, el espacio para continuar creando empleo de buena remuneración en esos bolsones se está llenando; el proceso tardará algunos años más, a menos que cambie la productividad del sector de servicios o la del sector transable de la economía diversificada orientada hacia la inserción global.

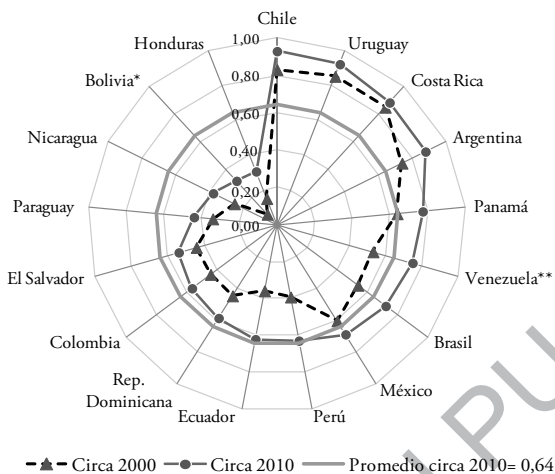
Lo mismo podemos decir del lado social; no nos enfoquemos solo en lo económico. Uno de los principales impactos de este periodo fue la reducción de la desigualdad de ingresos medida por el coeficiente Gini, que pasó de 0,54 a 0,46 con los datos de la encuesta 2011 en el Perú. La incidencia de la pobreza se redujo de cerca de 42% en el año 2007 a alrededor del 28% en 2011 (dato proporcionado por mi colega Ortiz-Juárez); con esta reducción de la pobreza, la composición de estratos sociales experimentó

una transformación. La proporción de hogares vulnerables pasó de 37 a 34 en tanto que la clase media creció de manera significativa. La definición de clase media utilizada en estos estudios es demasiado simplista, ya que solo atiende al umbral cruzado de los 10 a los 50 dólares por día, per cápita; mientras que la línea de pobreza está en 4 dólares per cápita. Desde una perspectiva un poco más sofisticada, y ya apartándonos de la mirada económica, la transformación de una sociedad y de las sociedades con clases medias incipientes significa no solo cambios económicos sino también modificaciones en aspiraciones, demandas y maneras de concebir el desarrollo y el progreso; así como muchos más incentivos sobre educación de calidad, del empleo y otros indicadores de bienestar. Uno de los temas de mayor demanda en la discusión actual es mirar otras dimensiones de progreso que no solo sean indicadores de consumo e ingresos; uno de esos asuntos podría ser el uso del tiempo. Nuestras colegas en Panamá, especialistas en temas de género, han estado analizando la economía del cuidado y la doble carga laboral que tiene la mujer dentro y fuera del hogar, y el uso del tiempo de hombres y mujeres en América Latina. El resultado es un patrón bastante divergente, pues a pesar del aumento de la apreciación laboral de la mujer, la carga laboral doméstica continua para ellas. Esto es, si se quiere, una desigualdad dura de largo plazo en la región.

Una segunda desigualdad dura que emerge una y otra vez es el tema de diferencias en grupos étnicos, específicamente las desigualdades horizontales que fueron analizadas y teorizadas por la profesora Rosemary Thorp y por muchos otros especialistas de la región. Vemos todavía bolsones duros de desigualdad en población afrodescendiente e indígena en América Latina respecto a los demás. En las Naciones Unidas hemos tratado de

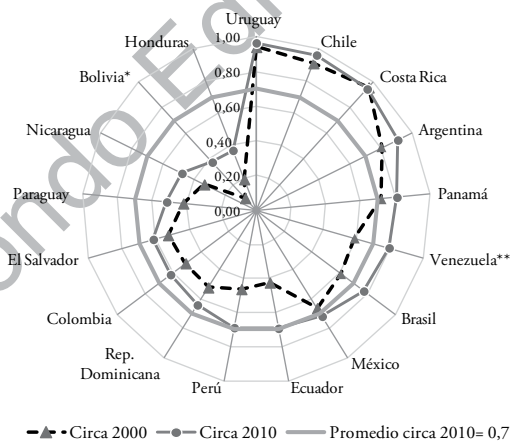
crear indicadores que nos lleven más allá de índices de pobreza o indicadores de ingresos. Por ejemplo, Álvaro García, que es un economista que trabaja con nosotros, ha creado el índice de ciudadanía social, que trata de medir el grado de expansión en diferentes niveles de la ciudadanía social en cuanto a temas como calidad de empleo y trabajo infantil, que no son los usuales, y contrastarlos con los derechos exigibles, más allá de las brechas existentes. Él y su equipo tratan de estimar esa brecha para cada país. Lo que se ha encontrado es algo sorprendente, y es que muchos de los países que concebimos como menos desarrollados en la región son los que más empuje han tenido en el logro de sus derechos de ciudadanía social. En esa lista están Bolivia, Ecuador, Venezuela y también Perú, en los últimos años; en menor medida están los que consideramos con mejor logro, como Uruguay, Costa Rica, Chile. Tradicionalmente, estos han tenido un alto logro económico, pero no tienen muy buenos indicadores en ciudadanía social, en la capacidad civil organizada de generar derecho y derechos exigibles. Entonces, algo interesante está sucediendo en la sociedad latinoamericana, y el gasto social y el crecimiento económico son importantes determinantes de esta evolución. Por ello, la pregunta válida que se hace mi colega es acerca de cuál será la sostenibilidad de estos avances cuando se caiga el ciclo de precios. Cada sociedad requiere un pacto fiscal, un acuerdo sobre tributos y también sobre asignaciones y transferencias que genere un perfil progresivo de generaciones en un piso mínimo de dignidad en cada país. Algunos países han ido preparando el camino y otros, no; este es un tema pendiente en la agenda latinoamericana (gráficos 5 y 6).

Gráfico 5. Índice de Ciudadanía Social (ICS) (2000-2010)



Fuente: García y Miranda (2011).

Gráfico 6. Índice de Ciudadanía Social Capacidad País (ICSP) (2000-2010)



Fuente: García y Miranda (2011).

Finalmente, existe un círculo virtuoso entre ciudadanía social, la expansión de derechos exigibles y la gobernabilidad democrática, medida a través de indicadores de ciudadanía política. Al respecto hay un estudio llamado *Ciudadanía*, por si quieren verlo. Mis reflexiones finales se concentrarán en el ámbito regional. La primera reflexión es que hay 32 países en América Latina y El Caribe, 26 de ellos son de renta media, pues tienen ingresos per cápita de entre 4000 y 16 000 dólares per cápita. En esa franja existe una discusión a escala global sobre si existen trampas endógenas creadas dentro de las propias economías; y el ejemplo que más se utiliza al respecto es China. Este país se encuentra en una llamada *trampa de renta media*, pues su economía depende de la exportación de manufactura altamente basada en la mano de obra, la cual se ha ido encareciendo y, por ende, esto ha creado un perfil. Algo que es un logro de mediano plazo en este país es que cerca de cuatrocientos millones de personas han salido de la pobreza en la última década; lo cual, si se quiere, es un premio de competitividad o más bien una penalidad de competitividad en su economía. El plan económico de China en los últimos cinco años está diseñado para reducir el aporte de las exportaciones y otorgar el aporte del consumo doméstico de sus ciudadanos. Esto significa gastar más en la gente y menos en inversión. Por ello, ahora China tiene una característica que no existe en los países latinoamericanos, pues el consumo es altísimo comparado con otros países del mundo y la inversión tiende a ser pequeña. La trampa de renta media que estamos analizando nosotros en Naciones Unidas no tiene que ver tanto con un problema salarial, pues no creemos que América Latina tenga un inconveniente de este tipo, pero sí pensamos que enfrenta escollos de productividad en los sectores

populares de la economía que más requieren transformación, y que son aquellos en los que se está generando empleo y se está reduciendo la pobreza, pero en los que pronto encontraremos barreras para logros mayores.

¿Qué es lo que se vislumbra en la medida en que se va avanzando y mejorando ingresos per cápita? Empezamos a tener rendimientos decrecientes y algunos logros de inclusión social se hacen cada vez más difíciles. Este es el caso de los países de mayor logro; cada año adicional de expectativa de vida para los países europeos, en los que esta ya pasó los 80 años, es carísimo; pero para los países más pobres del mundo un año de expectativa de vida, que es 46 o 50 años de edad, esto es barato y necesario. Esta curva ascendente se extrapola no solo a temas como longevidad o mortalidad infantil sino a otros problemas del desarrollo humano concebidos de manera más amplia. Creemos que muchos países de renta media están empujando a encontrar rendimientos decrecientes en el mercado laboral como en el lado fiscal. América Latina vive un proceso de inclusión social selectiva; la mejor década de este medio siglo ha generado logros en 51 millones de personas que han superado la pobreza, pero quedan 177 millones debajo de la línea de pobreza regional y 73 millones debajo de la línea de indigencia. En este mercado laboral se beneficiaron sobre todo remuneraciones de varones de 25 a 49 años de edad, en sectores de servicios en lugares urbanos, pero las mujeres jóvenes habitantes de áreas rurales no se beneficiaron al mismo ritmo que este grupo de vanguardia. La pregunta clave es ¿se puede avanzar haciendo más de lo mismo? Sí y no. Sí, porque existe crecimiento remanente de las inversiones del periodo del *boom*, el crecimiento de empleo en servicios no se ha agotado aún, existe espacio de focalización de gasto fiscal existente y para generar mayor progresividad tributaria en América Latina.

Pero no es posible porque la mayor parte del grupo excluido también está apartado del mercado laboral dinámico, y me refiero a las mujeres en población económicamente activa y jóvenes de 18 a 25 años. El Perú es uno de los países que tiene el mayor registro de personas sin ingreso ni empleo en América Latina. Este es un tema de discusión regional, no solo porque el superciclo del precio de *commodities* muestra volatilidad y los ajustes fiscales requeridos en la región también necesiten amplios pactos sociales.

Los obstáculos estructurales más importantes a futuro son la diversificación fuera de los *commodities*; la mejora de productividad de servicios, de calidad la de la educación, del impacto fiscal redistributivo; y la lucha contra las desigualdades duras. En muchos países, estas desigualdades son territoriales y étnicas, y son herencia de largos procesos de desarrollo histórico.

Sin embargo, los actores claves se están moviendo, existe movilidad social, hay nuevas clases medias de América Latina, que generan nuevos centros sociales y políticos con brechas geográficas que continúan creciendo, con brechas generacionales que también crecen; en consecuencia, las aspiraciones cambian. Parte de la agenda a futuro tiene que ser empatar muchas de las aspiraciones que son subjetivas con las condiciones materiales y objetivas de nuestras sociedades. Cada país encuentra su patrón de vivir bien o de tener una noción de progreso. En definitiva, esta idea será distinta en Venezuela que en República Dominicana o en el Perú.

Finalmente, debo decir que lo que hemos avanzado en la última década es muy importante porque se va definiendo el curso, al menos para muchos países, sobre cómo trabajar el tema de la reducción de la pobreza en un momento global en el que 1200 millones de personas están debajo de la línea de pobreza extrema,

de las cuales 39 millones están en América Latina y El Caribe. Eso quiere decir que el resto está en Asia y África, y el giro de la conversación global se ha enfocado en ambos continentes. América Latina tiene más de una discusión interna que le genera soberanía, lo cual es muy bueno, pero también le produce soledad porque en el futuro no va a necesitar ni depender como antes de la cooperación internacional, ni tampoco de políticas que vienen de afuera. Cada vez más se habla del potencial de la integración latinoamericana. El mercado de la región es como una familia grande que todavía no se ha adaptado a tal condición. Nosotros seguimos en nuestros países, vendiendo para nuestros mercados de consumo, pero poco a poco ese dinamismo regional generará un motor hecho a la medida de América Latina, con su propia norma de progreso y dignidad, y sus propios recursos.

Panel

Iván Lanegra:

Considero que uno de los puntos que se plantea como centro de preocupación es este *núcleo duro* de pobreza que debe ser objeto de análisis en el país. Dicho núcleo duro en gran medida no habla español, vive en las áreas rurales más vulnerables, está sometido a la posibilidad de un avance irracional de actividades económicas, inclusive las ilegales, y se concentra allí donde el Estado es más débil. Efectivamente, las cifras que tenemos indican que no hay una visión adecuada de cuántos afrodescendientes o población indígena hay en el país. Según esta fuente, el único grupo étnico que no ha visto una mejoría en los últimos diez años, en comparación con otros, es justamente el afrodescendiente. En segundo lugar, respecto a los riesgos externos vinculados con los precios de los *commodities* está el tema de que estos recursos están ubicados en áreas en las cuales está, precisamente, el núcleo duro de la pobreza. Eso está relacionado, a su vez, con controversias y conflictos sociales, que pueden implicar riesgos para los elementos que conforman este conjunto de variables que deben tomarse en cuenta. En efecto, todo ello tiene que ver con la minería, con los hidrocarburos, con la energía, inclusive con la generación eléctrica y otras actividades. Pero no hay que olvidar que también la agricultura, desarrollada todavía en forma inadecuada

en muchos lugares, u otras actividades ligadas al uso del recurso del bosque natural no deben dejarse de lado porque están encadenadas a procesos ecológicos y económicos muy importantes. Otro elemento que no se menciona como un riesgo explícito tiene que ver con el peso ya no de lo informal sino de la economía ilegal, que es significativa en el Perú. Por ejemplo, se calcula que la minería ilegal mueve aproximadamente unos dos mil millones de dólares al año, que suponen una evasión de entre trescientos a quinientos millones de soles. Esta actividad, precisamente, se desarrolla en las áreas donde está el núcleo duro de la pobreza y además toma como mano de obra a esa población, que se articula con un conjunto de economías locales que tienen un impacto en las actividades locales; el narcotráfico, sin duda, también es un elemento que debe considerarse en esta ecuación. Más allá de las actividades extractivas legales, ilegales o informales, lo concreto es que hoy en día el dólar cuesta igual que en el año 1996. Eso no es casual, pues este hecho está vinculado a un conjunto de temas de orden más económico que político.

Otro elemento que escapa de este contexto, pero es importante para el análisis, es el tema de lo *intercultural* y *multicultural* en un país como el nuestro. No solo hay desigualdad sino que además existe un reclamo nuevo en cuanto al nivel de visibilidad en la agenda pública de la diferencia cultural. Sin duda, ese factor tiene un impacto considerable en la forma en que los actores evalúan los bienes; es decir, hay una relación distinta entre los recursos y sus usos, que se pone en cuestión en la agenda pública y que se vincula, en algunos casos, con la conflictividad. Por tanto, eso también implica un desafío para el Estado porque debe lidiar contra una burocracia en muchos casos monocultural, pues apenas se comunica en español —y apenas, porque a veces también tiene dificultades para dialogar en este idioma— y esto

genera más dificultades para poder acercarse a un conjunto de bienes, servicios y actividades que requieren los ciudadanos en este marco intercultural. Por ello, este es un asunto crucial. En el Perú tenemos —de acuerdo con lo que se ha trabajado en los últimos meses en cuanto a identificación— al menos 52 pueblos indígenas, lo que implica culturas diferenciadas y algunas muy pequeñas poblaciones y otras muy grandes e importantes. Sin embargo, estas organizaciones y grupos no tienen la capacidad de lograr, por sí mismas, que sus preocupaciones sean incorporadas en las políticas públicas directamente. Es decir, el peso relativo de estas obligaciones no es tan grande como se pensó en un momento dado. Asimismo, los resultados de las últimas elecciones demuestran las limitaciones que tiene el movimiento social dentro de la posibilidad de influir en las decisiones políticas o de gobierno. De aquí surge el tema de la consulta previa, con sus posibilidades y límites. Pero hay un asunto adicional: se están produciendo de manera informal, y en algunos casos de modo formal e inclusive ilegal, un conjunto de negociaciones diverso respecto al uso del territorio y los recursos.

Por ejemplo, hay una comunidad nativa que hace poco ganó un juicio muy importante para lograr que el Estado garantice su derecho a no dejar que los mineros y los taladores ilegales entren en sus tierras. Pero, al mismo tiempo, esa misma comunidad le está pidiendo al Estado, por otra vía, el permiso para que ellos mismos hagan minería artesanal en sus tierras. Esto evidentemente está vinculado a la posibilidad de aprovechar directamente un recurso que los otros, según su criterio, no deberían usufructuar. Este hecho implica, a su vez, que el Estado negocie en un contexto en el cual es débil. En consecuencia, podría surgir una asimetría o situaciones que, desde el punto de vista normativo, serían injustas; por eso urge un marco de acción. En efecto, el tema más complejo

es el de las variables en cuestión. Todo ello requiere de una reforma del Estado que implica algunas decisiones críticas. Por ejemplo, la discusión sobre las cuencas, el agua, el manejo de algunos territorios y las reglas sobre cómo organizarlos son parte de la agenda básica que debería servir de base para una reforma estatal operativa; y a todo ello debe sumarse la discusión sobre las ciudades y sobre cómo se gobierna mejor. Pero, en cuanto a ese núcleo duro de la pobreza, los elementos para hacer una transformación respecto al uso de esos recursos son cruciales. Sin embargo, todavía no existen temas concretos, no es un asunto que esté resuelto. Por ello considero que es imprescindible una agenda crucial para poder abordar de manera integral todos estos temas.

Finalmente, *la ciudadanía intercultural* —si es que existe— implicará además una discusión a tres niveles: una reforma del Estado para incluir lo intercultural, una transformación de, posiblemente, algunos elementos del régimen político para que la democracia pueda incorporar las diferencias culturales en sus decisiones y un cambio de las políticas públicas (es decir, de la acción del gobierno). Esto supone la implementación de las políticas de consulta y de otras para asegurar que ese elemento sea incorporado. Este es, sin duda, un desafío más que una agenda resuelta.

Eduardo Dargent:

Mi reacción frente a este tipo de presentaciones que tratan sobre el futuro, sobre lo que vendrá, es generalmente de susto. Los datos y cifras sobre el porvenir discutidos me resultan un tanto alarmantes. Parece que hay y habrá buenas noticias, pero, según lo discutido, estas se pueden acabar si no nos preocupamos por

otros temas de fondo. Puede darse una desaceleración de ciertos procesos o también puede ocurrir que lo que estemos haciendo bien ya no reporte tantos beneficios como hubiese reportado hace décadas: ya hay otros más adelante en la carrera. Y digo que me asusta porque frente a un escenario tan complejo uno se pregunta ¿quién diablos está pensando todo esto en el Perú? ¿Quién evalúa el escenario de un Perú con menos crecimiento por cambios externos ajenos a nuestro control? No parecen haber élites pensando estrategias para el mediano plazo.

Por un lado, no hay una clase política ni partidos que estén al tanto de estos desafíos. No hay continuidad política. El Congreso se renueva casi en un 73% cada cinco años con grupos que tienen cada vez más actores improvisados. El político tradicional, como Víctor Andrés García Belaunde, Javier Diez Canseco o Mauricio Mulder, es una especie en extinción. Los congresistas están callados, escondidos, tratando de pasar desapercibidos. No hay continuidad de partidos políticos como organizaciones sólidas, solo si los grupos logran presentar a un candidato popular que «jale el tren» de la lista parlamentaria logran un número de reelecciones congresales decente. Lo mismo ocurre en las regiones y municipios donde las tasas de reelección son bajísimas.

Tampoco hay una burocracia fuerte y profesional pensando en estos temas. El Poder Ejecutivo, por temor a recaer en los excesos burocráticos de la década de 1980, estableció una serie de normas para limitar la posibilidad de instaurar un servicio civil que logre cierta estabilidad. Una de ellas fue establecer mil candados para impedir contrataciones de personal de calidad que pudiera hacer carrera. Lo que existe, entonces, es un pequeño número de burócratas con cierta estabilidad, pero no hemos desarrollado una mejor burocracia que piense estos problemas con una mirada de mediano plazo.

Por su parte, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep) está atrapada en una suerte de optimismo acrítico respecto al actual modelo económico del país que impide una función más constructiva en otras dimensiones urgentes de reforma. Se limita a señalar algunos problemas de infraestructura, pero en su agenda no están muy presentes temas como el sistema educativo o la capacitación laboral ante nuevos desafíos del mercado. Y también por el lado de otras organizaciones sociales encontramos grupos muy debilitados, más preocupados en conservar lo que les queda que en evaluar retos de la complejidad que han sido presentados. Por ello es válido preguntarse nuevamente quién está pensando el país en el mediano plazo.

Dos ideas sobre los retos que plantea el Perú de mañana frente al diagnóstico de hoy. Primero, es curioso que durante la década de 1990, cuando salíamos de la crisis, se hablara tanto de reformas en América Latina. Urgía reformar el Poder Judicial, la educación, la burocracia, reducir costos, profesionalizar. Pero ahora que estamos en años de crecimiento y abundancia, aquí y en otros países escuchamos hablar muchísimo menos de la urgencia de este tipo de reformas. En cierto modo es como el chiste ese que señala que hay dos tipos de problemas: los que se solucionan solos y los que no se solucionan. Eso es lo que se percibe cuando nos está yendo bien, preferimos no discutir algunos temas que pueden deprimirnos. Por ejemplo, el *boom* de la agroexportación en Ica está ocasionando problemas por el uso del agua y se alertó hace ya unos años; pero si alguien cuestionaba a los agroexportadores por su conducta le respondían que quería parar el desarrollo. Consecuentemente, cuando el tema explota se deben buscar soluciones de emergencia y la culpa es siempre del Estado por no haber hecho nada. Por supuesto, sí tiene parte

de la culpa, pero también la tienen los que se niegan a mirar los problemas con tiempo y realismo.

Y esta visión preventiva y realista pasa por preguntarnos cuál será el costo de nuestra ineficiencia actual cuando las cosas no vayan tan bien y qué podríamos hacer actualmente en cuanto a reformas estatales. El dinero muchas veces esconde ciertas limitaciones que se sentirán cuando haya dificultades. Por ejemplo, un tema poco popular y difícil de enfrentar es el de la descentralización. Parece urgente mirar y reformar la estructura de gobierno territorial. ¿Es sostenible un país con tantas regiones, provincias, distritos, si tenemos un grave déficit de capacidad estatal? ¿Cómo revertir algunos de los serios problemas de la descentralización, en la medida en que es un proceso que se hizo al revés, pues se dieron obligaciones antes de contar con las capacidades? En el ámbito de las pequeñas municipalidades, habría que indagar cómo están aplicando las normas, cómo cumplen con sus obligaciones. Mi impresión es que formas de recentralización, cuando menos de ciertas funciones, son urgentes para hacer sostenible el sistema. Ahora que hay dinero no lo vemos, pero ¿cuando no lo haya? ¿Cuál es el costo de esta ineficiencia?

En consecuencia, mi percepción es que en muchos terrenos y campos hay una suerte de inercia y ausencia de debate sobre la reforma del Estado, sobre todo en temas como la educación y la salud, necesarios para un salto cualitativo. Una primera reacción general a la presentación, entonces, es resaltar que no estamos pensando la reforma del Estado en el mediano plazo ni reconociendo nuestra debilidad institucional frente a los desafíos señalados. Considero que esto es en parte por un legado de la década de 1980, periodo en el que el planeamiento y la burocracia se convirtieron en conceptos negativos, por ello se prefería

desactivar el Estado para permitir que las «fuerzas positivas» privadas circularan sin interrupciones. Sin reconocer, claro, que más allá de los beneficios que puedan reportar estas fuerzas, a veces entran en conflicto y generan problemas, y no hay árbitro con capacidad para balancearlas. En ese sentido, el primer tema general es pensar todo este diagnóstico en función de la necesidad de reformar al Estado para contar con una institucionalidad más fuerte.

El segundo aspecto que quiero resaltar es la necesidad de revisar los diagnósticos sobre las reformas, sobre qué hacer. Si uno revisa la literatura especializada de las décadas de 1960 y 1970 sobre cómo se veían las posibilidades de democracia, el fortalecimiento de los Estados y la estabilidad política en América Latina, se encuentra con dos cosas sorprendentes. Por un lado, hay un grado de pesimismo estructural durísimo en muchos autores, los cuales hablan de economías fuertemente subordinadas al primer mundo y con pocas posibilidades de romper esa subordinación; asimismo, en uno de estos estudios se reconoce que el modelo agroexportador está completamente agotado, que no funciona. Pero, al mismo tiempo, este pesimismo durísimo lleva a una suerte de voluntarismo optimista entre diversos actores, principalmente de izquierda, que resulta bastante extraño para el lector actual: ¿si todo está tan mal cómo así es posible cambiarlo en forma sustancial? Las recetas para salir de esa situación terrible recaían en grandes saltos, en cambios radicales, en nacionalizaciones que iban a mejorar la distribución de la riqueza y nuestra competitividad internacional. De otra parte, un Estado más presente y una propiedad social iban a generar una serie de beneficios que permitirían romper estos círculos de dependencia y salir del subdesarrollo. Así, el diagnóstico terrible

se olvidaba frente a la ilusión del cambio. Al respecto, considero que en la década de 1980 nos quitaron ese optimismo voluntarista, porque la situación, al día siguiente de hacer grandes cambios, seguía siendo problemática. Y de pronto algo del pesimismo estructuralista tuvo que ser revisado también: ese modelo agroexportador no era tan malo como se dijo en muchos textos. Por ende, la moneda está en el aire, sobre los límites y las posibilidades de distintos países con los diversos rumbos que han tomado.

En ese sentido, me parece que actualmente estamos reformulando la discusión sobre el desarrollo, evaluando estos viejos y nuevos diagnósticos, pesimistas y optimistas. Vemos una tímida discusión sobre lo que representaría el final del ciclo económico positivo actual y dónde estaríamos sin estos estímulos externos positivos. Por ello me parece importante buscar que los economistas construyan ciertos consensos sobre los puntos flacos de un modelo como el actual, reconociendo también sus logros, para determinar cómo actuar en estos próximos años. Evidentemente, esta no será una discusión exclusiva de economistas, pero pareciera que ellos son los primeros llamados a mostrar estos consensos y airear sus diferencias.

De verdad creo que es necesario pensar ahora lo que puede venir mañana. Las cifras que acabamos de ver muestran un aumento de una clase media en la frontera de la pobreza. A este sector le va bien porque hay un aumento de salarios y oportunidades, pero tengamos en cuenta que esas clases medias molestas son cosa seria, pues ya tienen más recursos para movilizarse y para protestar, para quejarse por lo que les está pasando y, en muchos casos, para generar procesos no siempre agradables si las cosas van mal. Un ejemplo de esto es lo que ocurrió en Europa

en la posguerra y, en América Latina están los grandes *shocks* económicos que trajeron serios problemas políticos. Siempre es posible un escenario en el que se desacelere China, Estados Unidos continúe en crisis, Europa siga mal, etcétera. Por ello, es tarea de la clase política, empresarial y de la sociedad civil, así como de los sectores académicos, discutir estos diagnósticos sobre el presente para pensar el futuro. ¿Se están construyendo estos diagnósticos que permitan establecer prioridades para los próximos años?

Planeamiento y gestión pública de la inclusión social. Diseño, implementación y articulación de las políticas públicas

Javier Abugattás:

Considero que lo primero que debe hacerse en cuanto a las políticas públicas es determinar cuáles son los acuerdos básicos de la sociedad y del Estado peruano para una vida en común.

El planeamiento debe ser abordado desde una perspectiva más amplia que incluya cómo nos imaginamos el Perú, qué tipo de país es, cuántas personas viven en él, dónde vivimos, entre otros aspectos.

El ciclo de políticas públicas debería recorrerse siempre dialogando y, si es posible, concertando acerca de esa común imagen de largo plazo. Debemos asegurarnos de que a pesar de nuestras cultura y geografía diversas, con población todavía creciente, podremos llegar a acuerdos inclusivos. Quizá lo más importante sea garantizar que dichos acuerdos atiendan asuntos tan elementales como que nadie pierda capacidades para su desarrollo pleno por causas que pudieron ser evitadas. Por ejemplo, la desnutrición crónica o la anemia ocurren por causas que sí podemos evitar; y esto constituye un primer tema. Se estima que en un futuro no muy lejano, habrá 35 millones de peruanos. ¿Cuántos de ellos perderán capacidades por causas que, como sociedad y Estado, pudimos haber evitado?

Enfocar y resolver pocos asuntos como este debe ser parte fundamental del planeamiento. Otro asunto en simultáneo con el de capacidades humanas es el de la estructura del empleo. Debemos generar empleo suficiente y de calidad para todo el que lo busca. Ambos asuntos se relacionan con la institucionalidad y la mejora de la capacidad ciudadana para promover los asuntos públicos de calidad. Es decir, hay que garantizar que haya ciudadanos plenos que tengan derechos y cumplan sus deberes.

En el planeamiento institucional, desde el año 2001, emergió el planeamiento concertado con los Planes de Desarrollo Concertados. Esto implica que las personas e instituciones deben dialogar para decidir en conjunto, pero este diálogo y la búsqueda de acuerdos toman más tiempo y exigen cambios de actitud. Lamentablemente, la evidencia muestra que como país hemos aprendido poco desde el Gobierno de Transición de Valentín Paniagua, cuando la sociedad parecía demandar el redefinir nuestra estructura de relaciones sociedad-Estado. Se supone que desde hace unos años el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) debió estar a cargo de promover esa labor y que cada plan de desarrollo concertado de cada departamento o provincia debía generar dichas herramientas. Si bien aquí no podemos profundizar en esos cambios necesarios, me permito hacer una especie de simulación de la búsqueda de acuerdos para los aspectos principales.

Imaginemos una meta inicial: que los 35 millones de peruanos que seremos a partir del año 2040, más o menos, vivamos bien. Esto implica tres aspectos. El primero es que nadie haya perdido capacidades por causas que hayan podido ser evitadas, con mucho énfasis en la infancia e incluso antes de ella. El segundo es que accedamos a empleos adecuados, que no abandonemos la idea de empleo pleno, a pesar de que esto implique discutir paso por paso

nuestra estructura productiva —lo ideal sería que cada sector y actividad identifique cómo podría generar el empleo digno en un mediano o largo plazo—, adaptándonos al cambio climático y a las crisis internacionales. El último punto es el referente a los ciudadanos plenos, pues esta es la base para tener funcionarios y autoridades que ejerzan correctamente sus cargos. Esta es una responsabilidad compartida, una exigencia para ciudadanos, funcionarios y autoridades electas. Parte de que todos entendamos lo que debe hacerse, como mínimo, en el dominio público; de que todos nos preguntemos y respondamos ¿para qué sirve la sociedad?, ¿para qué hemos creado el Estado?

Por ello es necesario que nos dirijamos a ideales comunes, que discutamos la política pública, el ciclo completo, y si ella está guiada por principios superiores a los intereses individuales o por los de grupos cerrados.

El caso ideal, según nuestras normas actuales, sería contar con políticas de Estado que orienten la política general de gobierno, las políticas nacionales y las sectoriales. En la realidad actual no hemos sido capaces de diseñar políticas nacionales de calidad suficiente. Baste recordar cuando el primer gabinete del actual presidente Ollanta Humala fue al Congreso y presentó la política general de gobierno, que, según la Constitución, debe ser la gran línea directriz de la nación. En aquel momento, el presidente del Consejo de Ministros puso como prioridad más alta el tema de la desnutrición crónica (ir hacia la desnutrición crónica cero), lo cual parecía una buena señal. No obstante, la desnutrición se mide a los cinco años, y de aquello ya pasaron tres y todavía no hemos empezado. Por ende, ya no podremos tener una desnutrición crónica cero para el año 2016. Idealmente hoy se podría lograr la meta para el año 2018, pero eso es muy difícil por la magnitud de los cambios requeridos.

Exploremos un poco más ya no en el nivel nacional sino en el local. Por ejemplo, el asunto que se ha discutido con la Municipalidad de Lima y otros municipios de las zonas urbanas. Si este tema se coloca como la prioridad máxima de la política, se pueden lograr resultados para este año (2012). Es evidente que el problema del Perú no es la falta de recursos sino la organización. Sin embargo, no se puede avanzar en todo; se deberían escoger pocas cosas, pero sustantivas, como la desnutrición crónica o la anemia. En suma, salud y educación son requisitos ineludibles para garantizar un correcto desarrollo productivo. Es imposible, entonces, tener una persona idónea para un puesto si esta ha perdido capacidades fundamentales desde antes de empezar su educación básica. En esto radica la importancia de fijar algunos trazadores, fechas y metas, pues solo así lograremos que las instituciones y las personas se alineen para lograr resultados.

Me referiré brevemente a un estudio muy interesante de la Municipalidad de Lima. Un hallazgo es que, en cuanto a la desnutrición crónica, resulta que la salud mental del padre y de la madre antes de concebir al niño son factores que determinarán si este tendrá o no problemas en su desarrollo; esto sin negar los daños causados por otros factores como la falta de hierro (anemia). Pero no existe prevención adecuada respecto a la salud mental ni siquiera para las cosas básicas. Este es un tema delicado, pues mucha gente se siente atacada si se le habla de salud mental. Esta referencia a lo complejo requiere ser tomada en cuenta en el planeamiento público; como ustedes verán esto significaría cambios de actitud de los padres, de las familias, de las comunidades, pero también de los funcionarios y de las autoridades. Por ello, antes de fijarnos metas, es importante reconocernos como sociedad, con las responsabilidades y derechos que esto supone. Una vez que esto se logre, las metas

deben ser cumplidas, lo cual implicará cambios enormes en el corto y mediano plazo, pero recordemos que lo que hagamos o dejemos de hacer repercutirá en la vida de los poco más de 40 mil niños que nacen al mes en nuestro país. Pensemos en cómo serán sus vidas cuando tengan 80 años; debemos garantizar que tengan una buena vejez. Como puede verse, la mala calidad de salud y de educación está afectando el corazón mismo de la igualdad de oportunidades y de la inclusión. Por tanto, hay que establecer acuerdos para garantizar la vida plena de los ciudadanos. Un primer paso es, por ejemplo, que no quede un solo niño o niña sin registrar al nacer en Lima ni en las principales ciudades del país. Pero, ¿qué hacemos con las zonas rurales? Evidentemente este ámbito requiere de una atención mucho más grande. Por ejemplo, un alcalde en la Amazonía manifiesta que ya puede declarar que tiene 100% de documentados y ahora empezará a implementar planes que le permitirán obtener un 100% de correcta atención en salud y educación para sus cuatro mil habitantes. No obstante, esta forma de trabajo ha sido muy difícil y ha tomado más de un año, además requiere de mucho apoyo desde lo local hasta las políticas nacionales. Si se hubiera acatado la política general de gobierno, ya habríamos aterrizado en acciones más pertinentes; pero para ello es necesaria también una combinación de lo macro y lo micro.

Regresando a la gestión y las políticas, las políticas generales de gobierno, a pesar de que están en nuestra Constitución, no han podido ser diseñadas del todo, pues deberían incluir consultas en los tres niveles de gobierno y con las personas interesadas, es decir, toda la sociedad si se trata de temas trascendentales. Pero esto es un paso previo que es parte de un contexto muy complejo para el planeamiento —conocido ahora como *concertado* pues no recae en una sola institución—. Esto lo establece la Constitución y se lleva

a cabo desde el año 2001, ya que se indica que el planeamiento le atañe al gobierno nacional y al regional, y supone la participación de los niveles municipales, así como de la sociedad. A pesar de los resultados negativos, este ejercicio de concertación es quizá una de las cosas más valiosas para romper la inercia cultural y mental. Al respecto, en este seminario Rosemary Thorp señaló que hay que mirar la historia para ver cómo condiciona estructuras muy duras y, con ello, determinar cómo empezar a cambiar. Una manera es, sin duda, la concertación. Por ello es preciso acordar acciones sustanciales para la vida de la gente, como asuntos sociales, económicos, medioambientales, entre otros. En este contexto, es importante hacer las investigaciones debidas, ya que algunas instituciones están perdiendo capacidad de análisis. Además, hay que tener en cuenta que el cambio no es responsabilidad de una sola institución, sino de todas en conjunto. Para eso es necesario que se formen equipos multidisciplinarios muy capaces, que entiendan nuestra realidad compleja y se enfoquen en la Amazonía, en los Andes y en la costa para ver cuáles son las propuestas adecuadas. El primer paso es, entonces, escuchar cuáles son las necesidades en el ámbito local, pues es allí donde la gestión pública debería empezar su trabajo para luego resolver temas más fuertes. Esto supone un cambio de actitud tanto en los funcionarios, en las autoridades electas como en las personas; es decir, del Estado y de la familia.

Considero que es posible que, como sociedad y Estado, definamos algunas pocas cosas que tienen un enorme impacto en el largo plazo, pero que empiezan construyéndose en el día a día. La primera es que ni un solo niño o niña se quede —por causas que pueden ser evitadas— sin recibir atención adecuada. El desarrollo personal implica, necesariamente, un contexto social.

Otro aspecto es la generación de empleo adecuado, lo cual nos exige revisar todas las actividades económicas y tomar en cuenta los grandes cambios económicos y climáticos que ocurren en el mundo, pues ambos están modificando todas las estructuras productivas. Asimismo, es prioritario que detectemos todas las zonas del país que están siendo afectadas por algún problema. Podría afirmarse que el 80% o el 90% de la inversión pública actual no tiene como fin atender nuestra adaptación y preparación para los cambios de estructura que afrontaremos en los próximos años. En efecto, la inversión pública está mal diseñada porque hay muchos recursos, de la minería y otras actividades, que no son eternos y que no son usados adecuadamente para adaptarnos a los cambios. Sin duda, una discusión al respecto generaría la reflexión de ciudadanos capaces de abordar estos temas, incluso si no son expertos en la materia. Por decirlo de otro modo, la parte no experta tiene que tener criterios que incluyan las nociones de cuidado de la vida y la salud de las personas para garantizar el pleno desarrollo y optimizar las actividades económicas de manera que sean sostenibles.

Finalmente, como ciudadanos debemos exigir que las imágenes de planeamiento sean claras y que las instituciones públicas declaren metas manifiestas en el corto, mediano y largo plazo: cero desnutrición crónica para el año 2018 y, en consecuencia, personas mejor formadas y empleadas para el año 2030, por ejemplo. Para lograrlo, todos estos temas deberían discutirse interrelacionadamente para determinar lo que queremos como sociedad y como Estado.

Mayen Ugarte:

Partiré de la premisa, que es casi un consenso, de que el Perú afronta un grave problema sistémico de gestión; no se trata solo de que algunas organizaciones funcionen mal, sino de que todas tienen problemas de gestión. Entonces, en lugar de estar como muchos países ante el reto de mejorar instituciones clave para implementar las políticas, el Perú requiere, primero y con urgencia, implementar una política de mejora de la gestión que cree las condiciones mínimas necesarias de operatividad para todas las organizaciones públicas. Recién sobre esa base estaremos en capacidad de implementar de forma eficaz políticas cruciales y urgentes como las de inclusión social. En este marco es fundamental hablar del planeamiento e identificar dónde están las aristas en las cuales deberíamos trabajar o bajo las cuales subyace un reto de orden institucional para mejorar e implementar adecuadamente las políticas sociales.

Si no se tiene una idea certera de qué hay que hacer, lo primero que lleve a cabo cualquier organización o país debe ser mirar a aquellos que ya avanzaron en resolver ese problema. Planificar no es otra cosa que organizarse para mejorar y producir más cuando tenemos un objetivo. Por ello, las experiencias de países desarrollados que han pasado por diferentes problemas nos permiten encontrar cuáles son estos elementos que han llevado a que el enfoque se centre en mejorar el desempeño. ¿Cuáles son las premisas o elementos con los cuales estos países han caminado en sus reformas o en sus mejoras para implementar cualquier problema de gestión? En primer lugar, es preciso decir que una gestión por resultados le debe dar libertad al gestor para cumplir con su labor, pues lo debe dotar de reglas más flexibles para tomar decisiones. En efecto, para poder comprometerse

a un resultado es una condición *sine qua non* poder decidir sobre la cantidad, la calidad, la oportunidad, etcétera, de aquellos insumos que son necesarios para producir el bien o servicio que es el resultado esperado; de lo contrario, no se está gestionando. El segundo elemento común en los países desarrollados que han logrado superar los problemas de gestión ha sido que existen pocos candados para las decisiones operativas; es decir, menos restricciones pero eficaces esquemas de control (*accountability*) que inhiben el sacar provecho indebido de la libertad de gestión. Cabe recordar lo complejo que es gestionar en el sector público, pues hay demasiadas reglas para cada cosa. Entonces, las mejoras en dichos países han sido resultado de la descentralización, de la libertad para decidir y de potentes sistemas de información que permiten hacer seguimiento y monitoreo de los acuerdos tomados por los gestores. El otro elemento clave ha sido que en dichos países cuentan con personal altamente calificado y profesionalizado para ser servidores públicos, que acceden a sus puestos por mérito y tienen salarios adecuadamente definidos de acuerdo con sus funciones y responsabilidades. Y, finalmente, la otra variable común ha sido que los sistemas de registro de información que permiten hacer el monitoreo de las decisiones, son potentes y precisos y los procesos están claramente definidos. Gracias a ello se genera predictibilidad en la gestión, lo que a su vez incrementa la confianza en el cuerpo técnico del Estado y en el sector político de gobierno.

Sin embargo, ¿podemos copiar el modelo de estos países? El problema está en que partimos de un lugar distinto. Cuando enfrentamos políticas sociales o de cualquier tipo, partimos de algunas variables o elementos que no son los mismos de aquellos países. Esto implica que debemos ser más creativos para superar dichos problemas, que a veces son comunes. El primer

obstáculo es que no tenemos confianza para flexibilizar la gestión. ¿Confiamos en quienes están en el Estado como para darles pocas reglas de juego y dejarlos decidir libremente, sin tantas normas? La respuesta es no. Los peruanos no confiamos en los peruanos. Entonces, si tenemos un problema de confianza, es poco probable que flexibilicemos las reglas para gestionar que damos a los peruanos que ocupan los cargos públicos, técnicos y políticos. Sin embargo, cabe señalar que esa situación no es gratuita. Nuestro sistema de mérito para acceder a la gestión pública prácticamente no existe; son casi 30 años en los que paso a paso se ha ido desfigurando la carrera pública. Esto hace que no sepamos bien quién está en el sector público, qué competencias tiene y si está realmente profesionalizado. Tenemos una institucionalidad extremadamente volátil, pues cada vez que llega una nueva administración —y no me refiero solo a un presidente del Consejo de Ministros o a un nuevo presidente regional o alcalde— incluso el gerente de línea reinventa todo. Cada vez que hacemos eso vamos eliminando la memoria institucional; lo que explica por qué reiteradamente cometemos los mismos errores de juicio y de proceso, ya que no contamos con un cuerpo técnico profesionalizado que provea de esa experiencia a las autoridades políticas. En consecuencia, nuestra institucionalidad es débil y eso permite que se reproduzca la informalidad, al punto que esta se ha convertido en la norma y no en la excepción. Las reglas son tantas que las estiramos todo lo que podemos para tener resultados, pero también para generar comportamientos oportunistas. Es así que surge la corrupción, el patronazgo, el rentismo, etcétera, en las administraciones públicas. Contrariamente a lo que podría pensarse, optamos por hacer más reglas para controlar esos problemas y terminamos teniendo una especie de contaminación legal tremenda, debido

a que nadie sabe con relativa certeza cuál es el camino adecuado que debe seguir. En este escenario, la informalidad se asienta, se queda ahí como un mal necesario, porque si nosotros seguimos todas las reglas no llegamos a ningún sitio, porque son tantas y tienen señales tan distintas, tan contradictorias, que seguir las garantiza que no tengamos resultados. Asimismo, no seguir las implica generar más posibilidades de rentismo y otros males. Como se aprecia, es sustantiva la diferencia entre nuestro punto de partida y el que tenían en aquellos países al momento de enfocarse en implementar una administración orientada a cumplir resultados. Para hacerlo, su situación de inicio permitió que se dieran libertades al cuerpo administrativo para decidir sobre el destino de sus recursos y la forma en que ellos se ejecutan. Este punto no es poca cosa. Difícilmente un profesional consciente se comprometerá a lograr algún resultado si no cuenta con la capacidad para decidir cómo utilizar los recursos a su disposición. Ese no es un escenario factible para nosotros en el corto plazo. Por ende, este punto debe tomarse en cuenta antes de pensar en cualquier definición de políticas públicas.

Quisiera usar como ejemplo algunos de los lineamientos de los nuevos programas que está implementando el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Tomaré como referencia las declaraciones de la directora general de política de estrategia del MIDIS cuando se lanzó la estrategia «Crecer para incluir». Según esto —y este es el enfoque del MIDIS por resultados—:

[P]ara que un peruano, independientemente de donde nació, pueda emprender su proyecto de vida y ser exitoso fue necesario que de niño estuviera bien nutrido, que el entorno donde se desarrolló estimulara su desarrollo y aprendizaje, que sus padres, gracias a su trabajo, pudieran elevar el nivel de ingreso del hogar, y que contara con

plenas capacidades para aprovechar la educación de tal manera que pueda ser competitivo en el mercado laboral e insertarse en sociedad, que no dependa siempre del Estado, que haya logrado quebrar el círculo de la pobreza¹.

Esto significa que el MIDIS ha desarrollado un modelo de inclusión social sólido, técnicamente muy correcto, de acuerdo con las etapas de la vida. Hay un alivio temprano de la pobreza dirigido a la tercera edad, a condiciones básicas de vida y vivienda, abrigo, alimentación; se atiende a la población en pobreza extrema con las transferencias que se están entregando, etcétera. Un segundo grupo de programas que buscan ampliar la estructura de oportunidades, esto es, desarrollar capacidades, trabajo, innovación, gestión con acceso a servicios e infraestructura básica; así como con el apoyo de instituciones financieras. Y un tercer grupo de tareas son aquellas vinculadas con las oportunidades para la siguiente generación; aquí nos referimos a la salud, la nutrición y la educación. El planeamiento que ha hecho el MIDIS indica que tendremos resultados no solo en el corto plazo, sino también en el mediano y en el largo. Sin duda, esto va acompañado de un sistema de aprendizaje continuo y de un control de calidad, seguimiento y evaluación por resultados.

Cabe precisar que para que esto pueda lograrse, muchos deben intervenir. Para que un niño esté bien nutrido en el Perú no solo debe ser beneficiario del programa Qali Warma del MIDIS. Qali Warma opera a través de las escuelas, con la participación de las municipalidades en muchos lugares y con el apoyo de las Apafa (asociación de padres de familia). Por tanto, hay otros actores indispensables para que funcione el programa

¹ Nota de prensa MIDIS, febrero de 2012.

como la Dirección Regional Educación y la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) de cada lugar. El programa Juntos también aporta, pues da un incentivo para que la gente efectivamente lleve a los menores a sus controles y asistan a la escuela. Por otro lado, saber si el programa está cumpliendo sus objetivos de nutrición implica involucrar al sector salud, pues ello se determina a través de las mediciones de talla y peso que se deben hacer regularmente en los centros de salud de cada zona.

Hasta este punto, todo parece estar controlado. Para asegurar la segunda parte, que es la del aprendizaje, tenemos el programa Cuna Más, que incluye a los desaparecidos wawa wasis, hoy programa Cuna Más ejecutado a través de los gobiernos regionales y las Direcciones Regionales de Educación, que son al fin y al cabo las que tienen competencia directa sobre la prestación de los servicios educativos y su calidad en cada departamento. Para el tercer eje de la política social en el Perú —nivel de ingresos en el hogar— las municipalidades y gobiernos regionales tienen la responsabilidad de proveer infraestructura productiva y generar infraestructura de conectividad con los mercados; si esto no ocurre, no hay mejoras significativas en el empleo. También tenemos Pensión 65, que alivia la pobreza de un sector que no puede producir; consecuentemente, incrementa el ingreso familiar. También está Foncodes, que tiene programas como «Mi chacra emprendedora», que busca darle mayor productividad al capital de la gente; así también, participa el sector privado, que no está involucrado directamente, pero genera empleo sostenible. Ya en el cuarto elemento aparecen otros actores nuevos, como el Ministerio de Trabajo, que tiene una serie de programas destinados a vincular la oferta con la demanda de empleo, para promover la tecnificación de ciertos empleos (por ejemplo vía

el reconocimiento de las universidades e institutos técnicos), que pueden ser más productivos en las generaciones futuras y subsanar problemas serios de calidad. En suma, son los sectores productivos los que tienen que articular esto con los mercados. Por su parte, la agricultura tiene que conseguir espacios para los productos, así como trabajar en clúster, etcétera. Así, lo que se evidencia es que existen muchas organizaciones involucradas, cada una de ellas con sus propias metas y responsabilidades, pero todas ellas deben intervenir si se busca implementar efectivamente la política social; el MIDIS no lo puede hacer sin la participación de esos, en palabras de Mark Moore, socios o coproductores de valor público.

Otro elemento clave en la política social del Perú es lo que el MIDIS ha llamado «conocer para incluir». Esto implica que debemos saber a quiénes estamos atendiendo para identificar si lo que se les da es lo que efectivamente necesitan. Por ejemplo, hay zonas a las que es preciso llegar con mejor educación, y otras que requieren más atención de la desnutrición. ¿Qué es lo que se encontró en el diagnóstico que se hizo apenas se creó el MIDIS? En primer lugar, se encontró que cada una de estas entidades responsables tiene un mapa de la pobreza diferente; por tanto, atienden a poblaciones distintas. En consecuencia, tenemos bajísimo impacto, porque en un sitio se construye una carretera para vincularlo al mercado, en otro se refuerza la agricultura y en un tercero se atiende a los niños; pero nada está integrado. Por ende, carecemos de espacios de conectividad e impacto. Otro factor es que se mide poco —o no se mide— la productividad de cada sol que se invierte; sin esto, los programas sobreviven incluso si no dan resultados, entonces ya no es inversión social sino gasto. No corregir las deficiencias

de los programas, no tomar decisiones de reforma o cierre de los mismos si fuera necesario, implica que estamos perdiendo —con tantos años de crecimiento— la oportunidad de cambiar esta tendencia que tenemos hacia la pobreza. No obstante, lo que creo que es sumamente complicado de cambiar, porque depende exclusivamente de nosotros, es que solo responsabilizamos de la pobreza a aquellos sectores que consideramos «sociales». Cuando algo falla en las políticas de inclusión o alivio de la pobreza, no volteamos hacia el Ministerio de Producción o en el de Economía y Finanzas, solo volteamos a mirar al MIDIS, al MINDES, al MINSA o al MINEDU, a pesar de que muchos de los problemas que los sectores sociales tratan de resolver tienen causas o soluciones que requieren de la participación de sectores no sociales. A esos últimos no los vinculamos tan directamente con la problemática social. Nos hemos olvidado de que todos tienen que trabajar en esto. Lo que se logra, entonces, es solo atender la inmediatez, por ello abundan los programas de alivio que son necesarios pero no resuelven el problema a mediano y largo plazo.

Por ello, la idea que quisiera dejar es que al momento de planificar se requiere estudiar también la dimensión institucional de las políticas sociales. Por ejemplo, el MIDIS ha hecho una planificación interesantísima sobre qué va hacer, ha buscado información, ha definido metas, ha puesto indicadores, está haciendo líneas de base y todo lo que los libros dicen que hay que hacer. Sin embargo, si no incorpora la dimensión institucional y la sigue viendo como un elemento ajeno a la política social, no podrá resolver los problemas reales del país. Uno de ellos es la desarticulación de los actores públicos; si esto ocurre, ¿en qué condiciones estarán los actores privados sociales y empresariales?

Si no articulamos ni siquiera el sector público, ¿cómo haremos para involucrar a todos los otros actores que también tienen que participar?

Sin duda alguna, tenemos un tema no resuelto: el centralismo versus la descentralización. Esta última, que tiene una serie de ventajas, también ha traído una mayor complejidad a la gestión, pues implica actores nuevos, que son los que concentran muchos de los recursos necesarios para implementar adecuadamente las políticas sociales, pero son entidades que tienen demandas por parte de su población, diferentes de las que tiene el nivel nacional y a los cuales tampoco se les responsabiliza por el tema de la pobreza. A estos gobiernos se les identifica con responsabilidades en la infraestructura, pero nadie los hace responsables de la pobreza de su departamento. La descentralización, que naturalmente al involucrar más actores complica la implementación de políticas, tampoco ha sido adecuadamente manejada desde el nivel nacional de gobierno pues este no ha sido capaz de desarrollar oportunamente los instrumentos necesarios para convencerlos de que participen en la ejecución de las políticas nacionales, ni tampoco para sancionar algún incumplimiento.

Otro problema que dificulta la implementación de políticas, especialmente si se trata de realizar ajustes en las existentes para asegurar que alcancen los resultados deseados, es que tenemos clientelas locales ya instaladas alrededor de los programas sociales, las cuales no están dispuestas a perder los beneficios de ellos, incluso si ya no son necesarios porque su situación de pobreza ha desaparecido o se ha reducido.

Por ejemplo, cuando se hizo la estrategia Crecer, el objetivo era tratar de que varios programas que atendían diversas necesidades llegaran en conjunto a cada localidad, pues de esa forma

se potenciaría su impacto y se incrementarían las posibilidades de mejorar las condiciones de vida de la población en el corto y en el largo plazo. Así, por ejemplo, para la protección de la infancia llegaría el programa Juntos con el subsidio por asistencia a la escuela y control de crecimiento, y se le sumarían programas de desarrollo agrícola, como el Pronamach, que otorga insumos para la producción y asistencia técnica a los agricultores, el bono de gratitud para los adultos mayores, Provías rural y otros programas de infraestructura productiva, etcétera, llegando todos en simultáneo para que la familia sea atendida de forma integral con la finalidad de que dejen la pobreza no solo mientras existan los programas de alivio a este problema, sino de forma permanente al haber generado mejores condiciones para la comunidad e incrementado la productividad de la actividad económica de cada familia.

Teóricamente muy bien planteado todo, pero en la práctica, al momento de implementar la estrategia Crecer, aparecieron otros actores. Por ejemplo, los beneficiarios de los programas que debían ser trasladados a otras zonas de mayor necesidad o de focalización estratégica, empezaron a resistirse a perder los beneficios de los programas que ya los atendían, al margen de que los mismos fueran o no necesarios. Entonces, dichas clientelas locales hacen muy difícil cambiar la forma en que se está gestionando, pues esperan que sigan instalados algunos programas a pesar de que ya no tienen el impacto esperado. Por otro lado están otros «clientes» como los proveedores centrales de insumos. En este caso, los volúmenes de consumo de los programas son mayores cuando están bajo la competencia del nivel nacional de gobierno, pues se compra para atender a todo el territorio y se centraliza la compra para obtener beneficios por las economías de escala.

Cuando un programa se descentraliza, ese arreglo logístico difícilmente se puede mantener. En ese caso, se está cortando el negocio del proveedor nacional. En suma, todo esto representa presiones sobre quienes tienen que hacer las políticas.

La mirada orientada a resultados nos dice que debemos ser eficaces; pero la eficacia requiere grados de libertad para poder decidir. No hay forma de ser eficiente si no se pueden gestionar las herramientas para lograrlo. No obstante, dar libertad de decisión a un servidor público supone que confiamos en él para delegarle esa labor y el ejercicio del poder. Por otro lado, también son una restricción importante las reglas administrativas, que surgen de la demanda ciudadana, para controlar el ejercicio de poder de quienes trabajan para el Estado. Recordemos que las reglas en nuestro país están basadas en la desconfianza pues presumimos que todos los servidores, o al menos una parte significativa de ellos, harán algo malo con nuestros recursos; entonces difícilmente se podrá flexibilizar las reglas operativas para darles libertad para gestionar.

Finalmente, otra traba para la implementación de políticas es que tenemos mercados locales con proveedores poco sofisticados; es decir, tenemos gobiernos locales o gobiernos regionales con recursos que no son bien aprovechados, pero que, por más esfuerzo que pongan, cuando salen al mercado a contratar bienes y servicios se enfrentan con la escasez de proveedores, sea porque no hay suficientes o porque habiéndolos no brindan garantía de calidad. Esto sucede debido a que en muchos lugares del país los agentes económicos locales no tienen el conocimiento ni la capacidad técnica u operativa para implementar grandes inversiones. Por ende, es importante incorporar en la política pública la necesidad de trabajar por el desarrollo de mercados locales de proveedores, ya que no todo puede o debe ser provisto desde la capital o las ciudades más desarrolladas.

Las reflexiones expuestas me llevan a concluir que en el caso peruano la situación de precariedad institucional en el sector público, y también en el sector privado, que atiende a las demandas de aquél obliga a incorporar desde el inicio de la planificación de políticas sociales la situación de los arreglos institucionales, ya que estos actúan sistemáticamente como *restrictores* de la adecuada implementación de las políticas públicas. Si no se asume la calidad de los arreglos institucionales como un elemento o «variable endógena» en esa planificación, es casi un hecho que no tendremos las herramientas para implementar la política social ni ahora ni después. Esto nos lleva a la pregunta final: si el gobierno actual continúa con esta volatilidad institucional, ¿se sostendrán en el tiempo los programas y los arreglos institucionales que está implementando en el sector social?

Carlos Alza Barco:

En la práctica gubernamental, tanto como en la actividad académica, se enfatiza el estudio de las etapas del diseño y la evaluación antes que la implementación de las políticas públicas (Bardach, 1996 y Ortigón, 2008). Es más, se tilda a este proceso de operativo, mecánico y técnico, sin reconocerle el componente político que, sin duda, posee y se puede reconocer si es observado con detenimiento o se está involucrado en él. La efectividad de los diseños de políticas públicas —qué duda cabe— depende en gran medida, aunque a veces no lo reconozcamos así, de una buena implementación. Es innegable que los arreglos institucionales, las normas, la planificación y, en general, el marco institucional de las políticas públicas son elementos fundamentales para lograr resultados, pero sin sistemas eficientes de producción de bienes o servicios no hay forma de lograrlos. En el presente texto expondremos

algunas ideas sobre la relevancia de la implementación y de los elementos clave que aún están pendientes de ser estudiados en la ciencia política y los estudios especializados de gestión pública.

Una revisión de documentos, académicos, de análisis de políticas e informes profesionales en la gestión pública da cuenta de la enorme relevancia que le ponemos al diseño y a la evaluación pero no así a la implementación. Solemos poner énfasis en cuánto aumentó o cuánto se redujo la pobreza, la desnutrición, o el número de documentados o indocumentados que existe después de la organización de un programa público, pero pocas veces nos preguntamos y estudiamos a fondo por qué esto ha ocurrido, qué lo hizo exitoso o qué generó su falla o fracaso. Los documentos de política o de análisis de políticas públicas nos permiten dar cuenta de los diseños, propuestas, transferencia de políticas públicas, del presupuesto asignado en mayor o menor medida, y la utilidad que todo ello tiene en el logro de resultados, pero pocas veces nos muestran el *cómo-se-hace* de la política pública (Dolowitz & Marsh, 1996; James, 2001; Lodge & James, 2003).

No negaremos que es muy importante diseñar y evaluar los productos o resultados, pero tampoco podemos negar que formular políticas implique poner en marcha operaciones y sistemas de producción a los que hasta hoy se les presta muy poca importancia. En otras palabras, estamos hablando de la implementación de las políticas públicas.

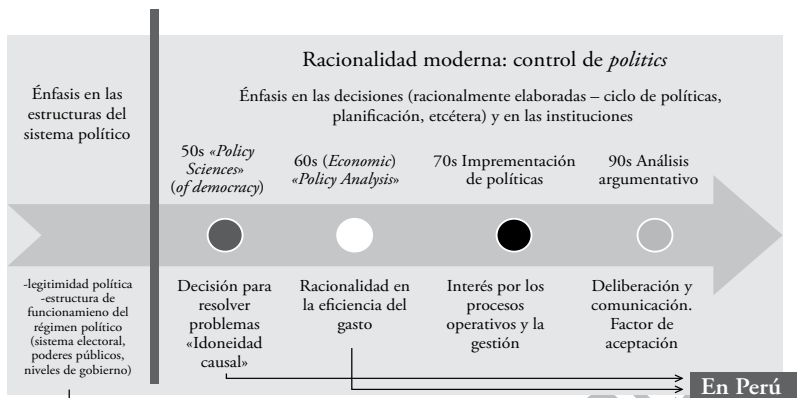
Tampoco profesionalizamos la implementación. Nuestros programas de pre y posgrado tienden a la formación de expertos en el análisis político, en el arte de la opinión, muy informada y analítica por cierto, pero no en la práctica de la gestión. En la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP, nos estamos centrando en este tema, en los últimos años especialmente.

El Perú —y solo para dar una idea de lo que ha estado ocurriendo respecto al análisis y la trayectoria teórica de las políticas públicas— ha centrado mucho de su análisis en las estructuras del sistema político, básicamente, de la legitimidad política, de la estructura del funcionamiento del régimen político del Estado, de los sistemas electorales, los poderes públicos, los niveles de gobierno o de la ciencia política como un movimiento más disciplinar, académico. La lógica de investigación de las políticas públicas en el Perú ha mantenido la tendencia original de estudiarlas como procesos decisorios de alta racionalización del *politics*, con la intención de darle certidumbre a las decisiones del «monarca». Así fue como se dio origen a la disciplina, con Lasswell (1951) y las denominadas *policy sciences*, centrando el estudio de las políticas en la eficacia de las mismas para resolver problemas, a partir de la búsqueda de la idoneidad causal de su formulación para el logro de dichos resultados. Poco después, bajo la idea de *policy analysis*, la idoneidad causal estaría marcada por el cálculo del consenso (Buchanan & Tullock, 1962), el análisis económico fundado en técnicas de costo-beneficio y costo-efectividad y en la superación de las asimetrías informativas para la toma de decisiones públicas: la racionalidad decisional se enmarcó, entonces, en el análisis de la racionalidad en la eficiencia del gasto.

Hacia la década de 1970 la implementación de políticas cobró fuerza y los estudios pusieron más énfasis ya no solo en el diseño y la definición de reglas y planes para la resolución de problemas, sino en los procesos de operación y el estudio de las rutinas que daban lugar al proceso de producción. La Nueva Gestión Pública se convirtió, así, en el paradigma de la organización del Estado y las doctrinas referidas al estudio de la organización aparecen como el centro del análisis operativo.

Hasta entonces la atención estuvo en los esfuerzos por generar mecanismos que racionalicen los procesos de toma de decisión. A esto se le ha llamado los *enfoques* o *modelos decisionales* (Majone, 1997) que han tenido un desarrollo desde la racionalidad limitada de Simon (1947), el incrementalismo de Lindblom (1991), los estudios de arte y artesanía de Majone y Wildavsky (1978), las teorías del escáner mixto de Etzioni (1998), el análisis partidista de Lindblom (1991) y la interacción social múltiple de Wildavsky (2007). Todos modelos que giran en torno a la decisión pública, a una lógica desde la causalidad del tipo se hace X y entonces se logrará Y (Pressman & Wildavsky, 1998). Por ello no es casual que se haya tendido a entender la política pública como norma legal o regla, plan o metas definidas en un presupuesto específico, pues hecho de esta manera, la decisión podría cumplir con dos requisitos indispensables para el control del *politics*: a) claridad y unidad en la definición de fines y objetivos, y con ella dar certidumbre a la acción gubernamental; b) ser adoptada sobre la base de información y cálculo técnico además de incluir justificaciones económicas que le den legitimidad a la decisión. En este modelo las relaciones de poder se someten a la decisión técnica y, por tanto, el diálogo y la negociación dejan de cumplir el papel preponderante que tuvieron al inicio. Las críticas a este modelo no se han hecho esperar.

Gráfico 1. Trayectoria teórica de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia a partir de material inédito del autor.

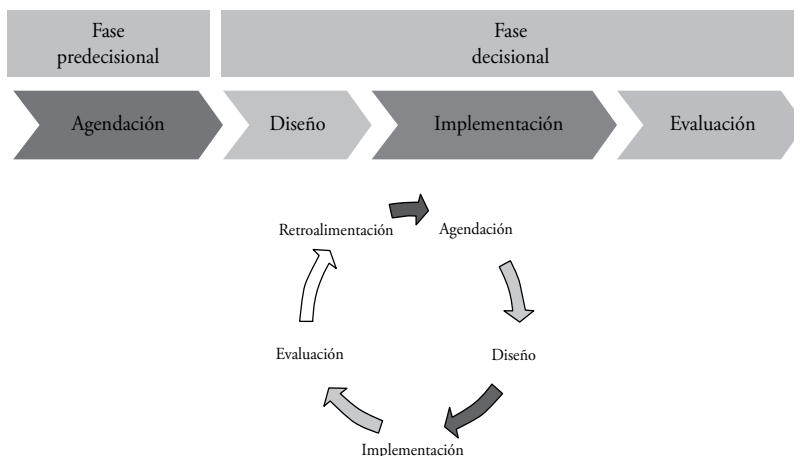
Más recientemente, por influencia de modelos de deliberación pública para la generación de consensos públicos (Habermas, 1996) y de los modelos historiográficos lingüísticos (Foucault, 1988), las políticas públicas, principalmente en Europa, han empezado a tener particular interés en los análisis de argumentos y en la retórica como elemento central en la definición de agendas y políticas. Esto ha permitido retomar la idea de que la ciencia política debe poner énfasis en las relaciones de poder antes que en el ejercicio de poder aislado (1988).

El ciclo de políticas es quizá el elemento más interesante que se ha estado discutiendo en el ámbito teórico en las políticas públicas. A continuación se muestra un gráfico que permite apreciar el desarrollo de este ciclo.

Si en nuestro país se hace un recorrido rápido por las gestiones de las autoridades públicas es posible darnos cuenta de que mantiene este mismo esquema. Una serie de fases sucesivas en la que la política pública se iría desarrollando, lo cual se percibe

como un proceso ordenado en fases de *agendación, de diseño, implementación y evaluación*. Muchos señalan que este no es un proceso lineal sino cíclico, pues da vuelta y se retroalimenta. Entonces, cuando alguien nuevo empieza su gestión se da cuenta de que en realidad el sistema es más desordenado que lo que se imaginaba (Lindblom, 1991).

Gráfico 2. El ciclo de las políticas públicas



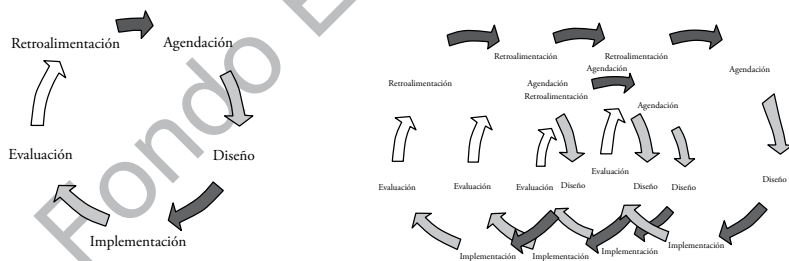
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Lindblom (1991, p. 13).

En efecto, una forma frecuente de ordenar la formulación de la política pública es dividirla en sus «fases» en el denominado *ciclo de políticas*: diseño, implementación y evaluación, precedidas por una fase predecisional que tiene que ver con el establecimiento de la agenda. Sin embargo, es importante entender que más que un proceso lineal, el *ciclo* de políticas públicas parece hacer referencia a un proceso de fases que se retroalimentan continuamente.

Ahora bien, el proceso decisional no necesariamente es claro y racional. Las políticas públicas no se formulan a través de pasos

claros y consecutivos, sino más bien se producen procesos y decisiones paralelas, a veces traslapadas. Recordemos que intervienen múltiples actores y cada uno de ellos tiene intereses particulares del grupo que deberán defender con el diálogo. Afirma Lindblom que «el que las políticas públicas se elaboren de esta forma debería de ponerse en cuestión más que suponerse» (1991, p. 13). En la realidad, el proceso de toma de decisiones públicas forma parte de una dinámica en la que conviven varios procesos al mismo tiempo que pueden, inclusive, cruzarse, retroalimentarse, reforzarse o negarse entre sí. La motivación detrás de la toma de decisiones puede ser variable y es posible que el entretrejo de las mismas resuelva el problema original, pero cause otros. También, puede ocurrir que, en medio de la implementación de la solución decidida, se generen nuevas alternativas, o que la evaluación exija nuevos diseños, la agenda de nuevos temas o redefina la implementación. Se trata, pues, de un proceso complejo, cuyas fases —si bien luego se verá que no son sino funciones— se imbrican, traslapan y refuerzan entre sí.

Gráfico 3. Un proceso complejo no lineal



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Lindblom (1991, p. 13).

El caso típico es el del jefe del Programa Social nombrado para ejercer el cargo con una asignación de varios millones de soles,

pero que no sabe en qué gastarlos ni tiene tiempo suficiente para ello debido a que su resolución dice «Créese el programa x», sin mayor detalle de *cómo hacerlo*. Por tanto, conforme ejecuta el presupuesto va diseñando su programa y, por si fuera poco, también a la par debe generar evaluaciones, pues el presidente así lo exige, para mostrarlos en su discurso a la nación el Día de la Independencia. En estos casos, la noción de linealidad y de una lógica ordenada y racionalizada del proceso de políticas es, metodológicamente útil, pedagógicamente interesante y hasta adecuada para explicar los diversos procesos de la enseñanza de la política pública, pero lamentablemente, es solamente ideal (Alza, 2009).

Ante esta realidad, la pregunta que aparece de inmediato es: ¿y en qué consiste entonces el estudio de la implementación? ¿Cuál es esa agenda pendiente que debemos resolver en nuestros espacios académicos y profesionales de la gestión pública?

La implementación tiene dos procesos clave (Cortázar, 2005). Por un lado, la *gestión de operaciones*, en la que se encuentra la cadena de producción del bien o servicio. Así, por ejemplo, si tenemos que entregar un vaso de leche a un niño, necesito comprar la leche, distribuirla y focalizar a quién se la voy a entregar. Mi cadena productiva se cumplirá cuando el niño se tome la leche y se logre el resultado de su mejor alimentación y nutrición. Por ello es primordial comprender claramente si es que la labor ha estado bien focalizada o no¹. Todo ello implica, evidentemente, procesos de decisión muy importantes de implementación.

¹ Los errores de focalización en los programas sociales suelen medirse por dos indicadores: *filtración* y *exclusión o subcobertura*. Por filtración se entiende al porcentaje de personas que acceden a un programa social y no pertenecen a la población objetivo y por subcobertura, al porcentaje de población objetivo que no recibe la atención de un programa social pese a ser elegible. Al respecto podemos encontrar características del proceso que recorre el Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh) para lograr una adecuada focalización en <http://www.sis-foh.gob.pe/focalizacion.sht-ml?x=1540>.

Por tanto, la implementación exige estudiar la *cadena o proceso productivo* de bienes y servicios que el Estado va a poner al servicio de los ciudadanos y ciudadanas. Esto implica entender que el Estado es también una organización, un aparato de producción, una estructura organizada de procesos y procedimientos que, por cierto y para lamento de los abogados, no se encuentra, así lo quieran, en las leyes y reglamentos. Hay que transitar de lo prescriptivo que se encuentra en la norma, del derecho administrativo, a la realidad de la gestión, a las *reglas*, las *rutinas* y los *sistemas operativos* que dominan la gestión pública.

Hay que examinar las *reglas* y *rutinas*, pues un programa u organización funciona, fundamentalmente, por la implementación de reglas y rutinas de trabajo en entornos donde hay arreglos institucionales algunas veces más densos o más laxos. Finalmente, otro elemento clave del desarrollo de la implementación es la *cultura organizacional*. Las rutinas de trabajo siempre implican una dificultad, a veces fosilizan a la organización convirtiéndola en un ente resistente al cambio. El Ministerio de Educación, por ejemplo, está en un proceso muy interesante de reformas institucionales y de cambio organizacional, pero no cabe duda de que hay resistencias al cambio. Por su parte, el Ministerio de Agricultura está en un proceso parecido y está tratando de iniciar reformas institucionales, pero hay quienes afirman que esto puede afectarlos personalmente así como a la organización; a eso hay que sumarle el efecto negativo de la rutina. Esta última es adquirida por la ejecución de prácticas repetitivas y que se vuelven costumbre en determinadas instituciones y que pueden, o no, estar incluidas en las reglas de la institución. Sin embargo, la recuperación de rutinas y reglas dentro de la administración puede ayudar a identificar cadenas de producción que se pueden repetir

independientemente del ministro que venga. Considero que es importante lograr esto como una forma de cultura organizacional que empiece a tecnificar, sin perder lo que denominaríamos una *estrategia política*.

Estudiar la cadena productiva no significa que este sea un tema mecánico. Valga decir que cuando se busca literatura sobre el tema, por esta errónea idea se le ubica preferentemente en las bibliotecas de Ingeniería. En realidad lo que encontraremos en la implementación son grupos de interés, sujetos llenos de objetivos y visiones particulares, conflictos, necesidades y capacidades, dispuestos a negociar, convirtiendo el idealizado espacio de la continuidad lógica en uno de discontinuidades contenciosas.

Normalmente se dice que si hay que definir las prioridades, entonces se trata de una fase política y, por ello, hay que dejársela a los grandes tomadores de decisiones, como ministros, viceministros, alcaldes y gerentes. Esto no es así. Durante la implementación encontramos procesos de negociación, conflictos, grupos con diversos intereses que colaboran y otras veces compiten y hasta se enfrentan para lograr imponer sus ideas o satisfacer sus intereses. Estos son a veces los gerentes públicos intermedios y no los más altos funcionarios, así como sus contrapartes.

El caso del Vaso de Leche es típico en este caso, las propias madres o en algunos consignatarios presionan para que determinado proveedor de leche sea el escogido por la administración. Las investigaciones académicas han mostrado también casi un 30%, o quizá más, de filtraciones del programa, lo cual ocurre por presiones de los propios grupos de interés, sobre todo de madres que quieren que sus hijos menores o mayores, e incluso otros familiares, sigan recibiendo este beneficio².

² Véanse algunos estudios sobre el programa del Vaso de Leche (Alcázar, 2007; Valderrama & Pichihua, 2011; Valle & Alfageme, 2009).

En realidad, este tema es mucho más complejo porque en este proceso de implementación de la política pública intervienen una serie de actores³. Las propias entidades del Estado son muy críticas.

En ese sentido es indispensable combatir esa fatídica comprensión poco informada de que la gestión pública y la implementación de políticas son procesos meramente técnicos, situados en el ámbito de la mera operación de sistemas administrativos del Estado. Es menester recuperar el carácter más bien político de la implementación. Así como la estructuración de problemas públicos y prioridades de política de planes y programas requieren acuerdos y negociaciones políticas, la implementación de una política sectorial también lo demanda. Los componentes políticos están presentes y se producen en la interacción múltiple de diversos actores que negocian, discuten, coordinan y, por tanto, solicitan capacidades particulares para actuar tanto política como técnicamente.

En efecto, el liderazgo y las habilidades directivas no forman parte solo de la fase de implementación sino que en realidad constituyen parte importante de toda la gestión pública. La *generación de capacidades*, por ende, en términos de *saber hacer*, es muy importante. Puede ser relevante que se premien las buenas prácticas en términos de aprendizaje, lo que significa hacer bien las cosas, pero también es preciso tomar en cuenta que esto no sirve de nada si no hay una difusión de la buena práctica, si no sirve para el aprendizaje. Recordemos el premio que recibió una municipalidad en Cajamarca por haber logrado, a través del reciclaje de los residuos sólidos y con el uso de unas larvas que traían de Canadá con el apoyo de la Cooperación Canadiense, generar fertilizantes,

³ Sobre actores de las políticas públicas véase Subirats (2008).

con lo cual producía ingresos. Pero, ¿qué paso con esa experiencia? ¿Dónde está la oficina estatal que recupere la gestión pública de buenas prácticas para difundir esta experiencia de aprendizaje a otras instituciones? Evidentemente tenemos un déficit para recoger las buenas prácticas de operación del sistema.

Un elemento adicional al momento de estudiar la implementación lo constituye el análisis de los *mecanismos de coordinación y colaboración*, que no son necesariamente lo mismo, pues puede haber mucha colaboración y muy poca coordinación. Es evidente que no existe ninguna instancia que nos enseñe a coordinar y a colaborar entre nosotros, mucho menos entre las organizaciones públicas. Entre bromas y verdades se afirma que si el Estado quiere que algo no funcione, se crean comisiones multisectoriales. Lo cual no es difícil de evidenciar. Durante la elaboración de la estrategia para prevenir y erradicar el trabajo infantil tomé contacto con el Comité de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI). Casi 30 instituciones trabajando —y es un decir— durante siete años, pero sin resultados concretos. Algunas no sabían siquiera qué es trabajo infantil o tenían conceptos contrarios unos de otros. La situación ameritaba desarrollar capacidades y técnicas para la colaboración y coordinación, así como estandarizar procesos y productos tanto como capacidades de innovación e inventiva.

Mintzberg menciona seis formas o mecanismos básicos para coordinar, los cuales sería importante revisar y mencionar en la Administración Pública (1997). Es posible ir desde las fases de ajuste mutuo —es decir desde aquellas en las cuales las partes se juntan voluntariamente y coordinan para lograr un resultado— hasta aquellas que son más de supervisión directa o jerárquicas, las cuales están a cargo de la autoridad que exige determinadas coordinaciones. En este contexto, hay una serie de posibilidades

que también permiten la coordinación interinstitucional. Uno de los elementos y prácticas más interesantes, y con buenos resultados en muchos casos, es el de los programas presupuestales estratégicos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)⁴. En ellos, a propósito de la estandarización de determinados resultados que buscan diferentes instituciones tanto del nivel vertical nacional, regional y local como del horizontal de ministerios diversos, se logran determinados resultados en beneficio de la población a partir de estrategias de coordinación directa. No obstante, no solo son importantes los resultados sino también la práctica de estandarizar procesos, productos e incluso capacidades dentro de la organización. Sobre este tema, es interesante el caso de las mujeres del Vaso de leche, de los comedores populares o del propio proceso del programa Juntos. Para tener éxito hay que identificar estas prácticas, valores, rutinas, estrategias de coordinación, así como las formas interesantes e inteligentes de lograr buenos resultados en la Administración Pública a pesar de los límites y candados que existen y que hay que superar de todas formas (Cortázar, 2005).

Otro asunto clave en la implementación es lo que se ya se ha explicado previamente como el *control de gestión*, vale decir, aquel proceso de control en el que los agentes mantienen o cambian el rumbo de las acciones operativas en la búsqueda de la coherencia con el diseño y, sin embargo, manteniendo cierta flexibilidad ante los cambios (2011). Ciertamente en la gestión de las operaciones hay siempre posibilidad de error porque se produce una serie de procedimientos y procesos en la cadena productiva.

⁴ El MEF define los programas presupuestales estratégicos como unidades de programación de las acciones del Estado que se realizan en cumplimiento de las funciones encomendadas a favor de la sociedad. Se busca lograr un resultado para una población objetivo, en concordancia con los objetivos estratégicos de la política de Estado formulados por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan).

Por otro lado, en el control de gestión, también denominado *monitoreo* o *seguimiento*, hay que verificar de manera concurrente la gestión de operaciones, esto es, cómo es que esta se produce. El ejemplo de «La fábrica de la felicidad de Coca Cola»⁵ me resulta útil en esta parte. La «fábrica» muestra la cadena típica de producción: una botella que es llenada con el agua gaseosa, a la que se le pone la etiqueta y, luego, la chapa. No obstante, si en algún momento alguien pone mal una chapa, podríamos tener cinco millones de botellas defectuosas. Por tanto, si bien al finalizar el proceso podemos hacer una evaluación y darnos cuenta de este error, la pérdida será muy significativa: millones de botellas sin poderse vender o comercializar, o la insatisfacción de los clientes. El gerente en este caso, muy probablemente, tendrá serios problemas con su Directorio, pues deberá explicar cómo es que ha malogrado esa cantidad de botellas que representa enormes pérdidas de utilidad, pues ha perdido valor en lugar de ganarlo. Lo despedirán o lo destituirán del cargo. Pero si, por el contrario, en el proceso de producción hay un monitor, un seguidor o un controlador de gestión, el margen de error podría reducirse a solo cinco chapas dañadas, pues este cuando se dé cuenta del error, detendrá la producción, corregirá el error y la máquina reiniciará sus actividades productivas de manera correcta. Las botellas se venderán o comercializarán y la utilidad será positiva para la empresa. Ese gerente muy probablemente —en la generalidad de los casos— será reconocido por los dueños de la empresa. Claramente el propósito del control de gestión, del monitoreo, del seguimiento es, en realidad superar los problemas que ocurren en la fase de control de gestión y, por supuesto,

⁵ Véase <http://www.youtube.com/watch?v=zfwRnxc2oGg>

no esperar las nefastas consecuencias que se puedan encontrar una vez concluida la producción a través de la evaluación.

Dicho todo esto, en suma, es preciso recuperar la implementación como un proceso y una fase especialmente importante de la formulación de políticas públicas. Asimismo, hay que recuperar esta lógica de repolitizar el proceso de implementación para poder entender que hay negociaciones políticas y actores claves que tienen que participar, y lo hacen *de facto*. Finalmente, es necesario saber que hay capacidades institucionales que deben recuperarse, como las buenas prácticas dentro de la administración y la posibilidad de difundirlas como formas de *rutinización* dentro del Estado que, incluso superando los límites de la *presupuestación*, de la normatividad o de las telarañas legales de la administración o los candados, nos permiten, en muchos casos, tener islas de eficiencia o lograr buenos resultados. Esto último sería muy interesante para lograr que la inclusión social sea realidad en el Perú.

Las políticas y programas del Estado con énfasis en inclusión social desde la infancia

Paul Martin

Respecto a las políticas y programas del Estado con énfasis en la inclusión social de la infancia haré un análisis desde la perspectiva externa de la cooperación internacional, específicamente la que realiza el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Por ello, me referiré a marcos normativos internacionales, comparando la situación del Perú con la de otros países y con diferentes momentos de la historia.

El mandato de UNICEF, al ser parte de las Naciones Unidas, es constituirse como Fondo que tiene el objetivo de promover la protección de los derechos de los niños y niñas, de ayudar a satisfacer sus necesidades básicas y de aumentar las oportunidades que se ofrece a la infancia para alcanzar plenamente sus potencialidades.

Aunque UNICEF pertenece al Secretariado de las Naciones Unidas, no recibe las cuotas de los países miembros. Las acciones que realiza en más de 190 países y territorios en los que trabaja, entre ellos el Perú, se financian con las contribuciones voluntarias de los gobiernos y de personas particulares.

Al igual que una institución nacional tiene como referentes la Constitución y ciertas leyes, UNICEF tiene referentes legales que vinculan también a todos los países miembros. Entre ellos, cabe destacar:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Esta es esencial tanto para UNICEF como para todos los países miembros de las Naciones Unidas. Cuando se habla de los derechos de los niños es muy importante tomar cuenta que se refiere a aquellos reconocidos por toda la comunidad internacional.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).
- Convención sobre los Derechos del Niño. Hay que precisar que esta Convención se adoptó por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989 y en aquel momento aún se discutía sobre los derechos del *niño*. Actualmente en el Perú no se habla del *niño* en general sino de niños, niñas y adolescentes, pero la Convención se realizó en una época previa al lenguaje inclusivo que actualmente es cada vez más usado a escala internacional.
- Un marco normativo igualmente importante son los Objetivos de Desarrollo del Milenio que fueron acordados por todos los países miembros en la Asamblea de las Naciones Unidas en el año 2000.
- Asimismo, las Naciones Unidas aprobó en diciembre de 2006 la Declaración sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que entró en vigencia en mayo de 2008.

Este marco es muy relevante cuando se quiere hablar de inclusión y de equidad.

UNICEF es una institución de cooperación intergubernamental, por lo que sus programas de cooperación se acuerdan con los gobiernos. Sin embargo, no todas sus actividades están limitadas a trabajar con el Estado sino que también lo hace con la

sociedad civil, las organizaciones sociales, las iglesias, las empresas y los propios niños, niñas y adolescentes.

En el Perú, los programas de cooperación de UNICEF tienen un periodo de duración de cinco años. El actual programa se inició en enero de 2012, contando con los siguientes componentes principales:

- Supervivencia y desarrollo infantil. Hace énfasis en el derecho a la vida, a sobrevivir y acceder a la educación inicial de calidad, pues todo ello se vincula al desarrollo integral de la infancia.
- Educación básica, equitativa y de calidad. Este componente se orienta a incrementar el acceso a la educación, sobre todo en los niveles de inicial y secundaria, y a mejorar los niveles de logros de aprendizaje, así como a reducir los porcentajes de atraso y deserción escolar.
- Protección a niños, niñas y adolescentes. Se enfoca en la prevención y sobre todo en la promoción del buen trato como respuesta a los problemas más específicos de violaciones y trabajo infantil: violencia, abuso, trata y tráfico de personas.
- Políticas, inversión social y generación de conocimiento. Se orienta a temas de presupuesto y análisis de gasto social con la finalidad de que el Estado invierta lo necesario en la promoción y cumplimiento de los derechos de la infancia.

El énfasis de UNICEF en este ciclo de cooperación se encuentra especialmente en la atención a los más excluidos. Se reconoce la importancia de la inclusión, pero se tiene claro que para lograrla es fundamental solucionar los problemas causados por la exclusión.

En el Perú, la exclusión tiene rostro indígena, rural, y en muchos casos, de niño, niña o mujer. Evidentemente esto no se limita a la parte rural, ya que en números absolutos hay más pobres en Lima que en las zonas rurales de todo el país, por lo que es necesario hablar también de los excluidos urbanos.

UNICEF, como institución de cooperación, tiene que alinearse con las prioridades del Estado. Por ende, el tema de inclusión social propuesta por el gobierno actual representa una gran oportunidad e implica reconocer los avances y los desafíos que se presentan.

En relación con la atención de los niños, niñas y adolescentes, Perú cuenta con metas nacionales, que han sido acordadas por la sociedad civil y que incluyen, por ejemplo, la virtual eliminación de la desnutrición infantil que ha dominado el debate sobre la infancia en los últimos años.

Otra de las metas trazadas, y en las que ha logrado avances significativos, es la referida a la mortalidad infantil, logrando reducir de 11 a 5 la mortalidad por cada 1000 nacidos vivos en los últimos años. Asimismo, el gobierno ha enunciado reducir la mayor incidencia de la pobreza a escala nacional y entre los hogares más vulnerables.

También se ha avanzado en la universalidad de la educación inicial, lo cual es clave, teniendo en cuenta que invertir en la primera infancia es fundamental para el desarrollo del ser humano y del ciudadano futuro, como se volveré a mencionar más tarde.

Para UNICEF, la base en temas de derechos de la infancia es la Convención sobre los Derechos del Niño, que fue firmada y ratificada por el Perú en 1990, obligándose así a su cumplimiento. La Convención tiene cuatro principios rectores de igual importancia que sirven para orientar la forma en que se cumplen y se respetan los derechos, siendo punto de referencia constante

para la aplicación y verificación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Uno de ellos es el Principio de la No Discriminación, que se refiere al derecho de todos los niños y niñas a desarrollar su potencial en todas las situaciones y en todo momento. Si hay grupos que están sistemáticamente fuera de los promedios nacionales el país debe preguntarse si es producto de algún tipo de discriminación. En el caso del Perú, la situación de los niños y niñas indígenas, así como afrodescendientes está muy por debajo de los promedios, lo que podría llegar a interpretarse como un problema de discriminación.

Otro principio es el de adhesión al Interés Superior del Niño. Entre otras cuestiones, este principio quiere decir que cuando coexisten varios grupos con derechos, los derechos de los niños y niñas priman sobre los de los otros. Evidentemente, esto a veces genera debates, como el caso de algunas comunidades que reclaman el derecho cultural a que sus niños trabajen con ellos en la chacra o que las niñas se casen a los doce años. Ciertamente, ellos tienen derechos culturales, pero estos no pueden atentar contra los de los niños y niñas planteados en la Convención de Derechos del Niño. De igual forma, los maestros tienen derecho a empleos y sueldos, pero este derecho no está por encima del derecho de los niños y niñas de estar en el aula educándose.

Un tercer principio es el Derecho a la Vida, la Supervivencia y Desarrollo. Obviamente los niños y niñas que mueren en el primer año de vida no van a disfrutar de su derecho a desarrollarse, ir al colegio y ser protegidos. Esto significa que no hay una jerarquía de derechos pero sí un orden; por ejemplo, el Derecho a la Supervivencia y Desarrollo es fundamental en las políticas y hay que aplaudir a este gobierno por su labor al respecto.

El cuarto principio es el Derecho a la Participación. La misión de UNICEF como cooperación es acompañar al gobierno para asegurar que la implementación de las políticas en protección y cumplimiento de los derechos de la infancia se concrete. Para ello es necesario escuchar los puntos de vista de los niños y las niñas. Por ende, el tema de la participación no debe quedar en solo buenas intenciones, ya que el artículo 12 de la Convención plantea que los países firmantes deben asegurar espacios para la participación de los niños y niñas. En Lima Metropolitana esto se evidencia en el consejo consultivo que se ha formado.

Es importante reiterar que la Convención de Derechos del Niño no es una declaración o un pacto de buenas intenciones, pues se trata del tratado internacional de derechos humanos más ratificado en el mundo con carácter vinculante para los países. Por ello, tiene la misma fuerza de ley que las Convenciones de Ginebra, que estipulan los comportamientos de los Estados en situaciones de guerra. La Convención sobre los Derechos del Niño fue aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1989 y el Perú la ratificó en 1991, realizando en 1992 una adecuación de su legislación nacional, en la cual cambió lo que antes era el Código del Menor (un Código de los Niños) por el Código de los Niños, Niñas y Adolescentes.

Cuando hablamos de *inclusión social*, que es el centro de este seminario, no podemos olvidarnos de los principios rectores de los derechos. Existe discriminación si algún grupo particular está sufriendo inequidades de facto, por motivos geográficos, de edad, étnicos, de género, o porque tengan discapacidades o capacidades diferentes. Los derechos son inherentes, inalienables y universales. Nosotros simplemente nacemos con ellos y nos pertenecen como resultado de ser humanos. Los derechos también son iguales, indivisibles, mutuamente relacionados e interdependientes, ya que

todos ellos son igualmente importantes y el cumplimiento de uno está relacionado integralmente con los otros.

Por ello, aplicando este enfoque de derechos, debemos ir de políticas sectoriales a un enfoque de políticas integrales e inclusivas: el niño es un solo ser, pero el Estado tiende a veces a llegar a él a través de demasiadas instancias y programas diferentes. Por eso urge una mirada holística que permita asegurar una coordinación de todos los programas para no dividir y afectar los derechos de estos niños y niñas.

Ahora bien, es importante, antes de explorar algunas de las brechas, reconocer los avances. El Perú ha progresado más que muchos otros países, como ya indiqué anteriormente, reduciendo la pobreza considerablemente. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio se acordaron en el año 2000, pero tomaron líneas de base del año 1990 y metas al año 2015. Sin embargo, a pesar de los avances significativos del país, la pobreza sigue afectando más a la niñez que a los adultos. Según las cifras oficiales, en el Perú la pobreza está por debajo del 30%, pero existen poblaciones como los niños, particularmente rurales, en las que este porcentaje se duplica, evidenciando la brecha existente. Si estamos hablando de la inclusión hay que ver cómo cerrarla para que los niños se desarrollen. También en relación con la población indígena hay diferencias grandes en los indicadores de las poblaciones que no hablan español como su primera lengua, teniendo varias repercusiones.

Por su parte, la desnutrición se ha reducido mucho, pero hay diferencias entre las regiones. Mientras que tenemos algunas zonas que han reducido mucho la tasa de desnutrición crónica, hay otras donde el progreso es incipiente. Esto es muy preocupante porque la desnutrición está incrementándose en Ucayali y Loreto; regiones,

ambas, con gran porcentaje de población indígena, dispersa y rural. Estas diferencias son multicausales. Por un lado el aspecto lingüístico, por otro, los quintiles de riqueza. Por ejemplo, existe un 37% de niños desnutridos crónicos en zonas rurales, cuando el promedio nacional de la desnutrición es de 19%.

Otro indicador que ha disminuido en gran medida en el Perú es la mortalidad infantil. Desde 1990, la muerte de niños menores de cinco años se ha reducido en un 73%. Esta cifra coloca al Perú en el primer lugar en América Latina y El Caribe en términos de la reducción y en el séptimo puesto mundial. No obstante, existen brechas grandes entre lo urbano y lo rural, así como entre las regiones. Por ejemplo, la mortalidad infantil en Puno sigue siendo cinco veces mayor que en Tacna.

Es importante recalcar los avances logrados en relación con la expansión en la cobertura del parto institucional que permite atender oportunamente los nacimientos y evitar las emergencias obstétricas. Se sabe que el número de madres que dan a luz en centros, clínicas o puestos de salud se ha incrementado de 60%, que se registraba hace diez años, a 85% en la actualidad. A pesar de lo avanzado, todavía existen grandes brechas entre lo urbano y lo rural. También hay inequidades regionales en cuanto al acceso a otros derechos; por ejemplo, el derecho a un nombre debe concretarse en la entrega del DNI o de la documentación del niño luego del parto. Sobre esto también hay grandes diferencias según grupos étnicos, entre lo urbano y rural.

Por otro lado, entre los niños y las niñas de once años hay 1,2 millones (es decir el 3%) que no tienen acceso a fuentes mejoradas de agua. Por ejemplo, en Purús (Ucayali), la cobertura es de 0%, cifra que no se ve ni en las regiones más pobres de África; por ello es tan preocupante y urgente atender esta situación. El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)

y el gobierno en su conjunto no podrán combatir la desnutrición crónica sin asegurar agua potable y saneamiento. Recordemos que la desnutrición no se origina solamente por falta de alimentos; también está relacionada a enfermedades diarreicas recurrentes. Por ello es fundamental trabajar en la promoción del correcto lavado de manos y garantizar a la población el acceso a agua limpia y adecuado saneamiento.

Dotar a la población de estos servicios debe ser asumido como un derecho. El primer paso puede ser comenzar a trabajar en alguna parte específica, pero es muy importante pasar de la focalización a la universalización si se quiere realmente integrar el enfoque de derechos en la política pública.

Sin duda, los peruanos tienen retos pendientes. Por ello hay que garantizar un marco normativo que asegure el pleno ejercicio de los derechos de la infancia. Actualmente en el Congreso está en discusión el Nuevo Código de los Niños, Niñas y Adolescentes, y UNICEF ha expresado sus preocupaciones respecto al proyecto de ley que surgió de la Comisión de Justicia. En primer lugar, se sugiere incluir el lenguaje inclusivo en todo el documento para que se incluyan las necesidades específicas de las niñas; luego se enfatiza en la necesidad de que el nuevo Código incorpore explícitamente las figuras del castigo físico y la violencia sexual. Se recomienda no condicionar el derecho de los y las adolescentes mayores de catorce años a acceder de modo directo a información, orientación sobre su salud sexual y reproductiva, y finalmente pide que se respete la existencia de los Consejos Consultivos de Niños, Niñas y Adolescentes sin condicionar sus derechos a la expresión, opinión e información a la supervisión y autorización de sus padres. Se espera que este proyecto del Poder Legislativo peruano sea reconsiderado y reforzado. UNICEF mantiene su interés y compromiso de brindar asesoría técnica.

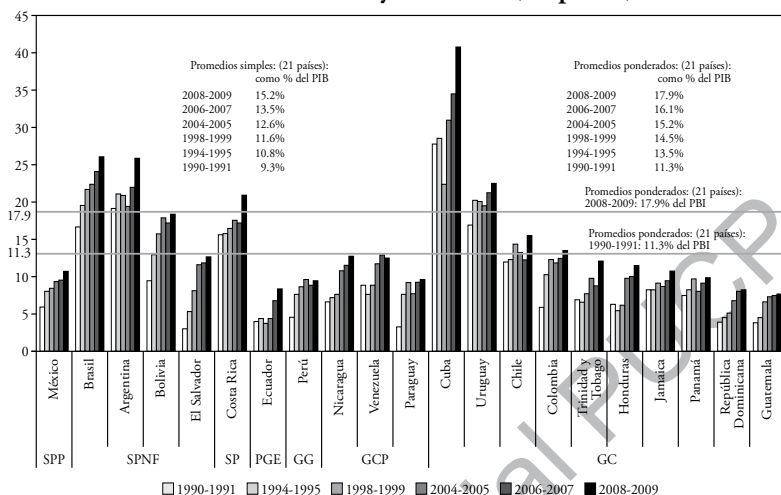
Entre los desafíos que tiene actualmente el Perú no se puede excluir el de asegurar un buen levantamiento de información estadística. Ello permitirá visibilizar la situación y analizar brechas para poder diseñar y enfocar correctamente programas y garantizar su culminación. Otro reto es reforzar y lograr mayor capacidad en la gestión pública, particularmente en los gobiernos regionales y locales.

Igualmente es importante incorporar la exigibilidad entre los servidores públicos. En el Perú no existe esta figura como en otros países. En Colombia, por ejemplo, la Procuraduría General de la Nación tiene autoridad para revisar los planes locales de desarrollo y sancionar a los alcaldes o gobernadores que no cumplieron con sus obligaciones establecidas el Código de la Infancia.

La exigibilidad podría expresarse, en el caso peruano, a través de la opinión pública. Para ello debe ampliarse el concepto de la política pública para incluir a la sociedad civil, la comunidad académica, los medios de comunicación y todos los otros actores que puedan contribuir y exigir que se cumplan con los compromisos establecidos.

En cuanto al gasto social, también hay puntos pendientes. Si bien el gobierno está invirtiendo cada vez más en esta área, es necesario asegurar que esa inversión social sea coherente y que se enfoque en los niños y niñas más excluidos. Según puede apreciarse en el gráfico 1, el Perú es uno de los países con menor gasto social per cápita en la región. Por el momento el país sigue por detrás de la curva en términos de inversión. En consecuencia, es importante incrementar la calidad y cantidad de la inversión, ya que solo así el panorama mejorará para el Perú.

Gráfico 1. Gasto público social como porcentaje del PIB en América Latina y el Caribe (21 países)

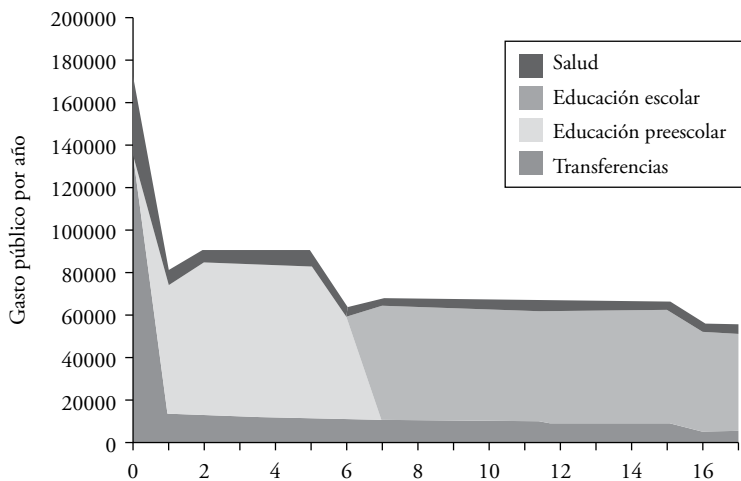


Fuente: Naciones Unidas-CEPAL (2012, p. 159).

La Convención sobre los Derechos del Niño en su cuarto artículo señala que los Estados partes se comprometen a asignar recursos a la infancia hasta el máximo de los recursos disponibles. Seguidamente, para determinar el máximo de los fondos públicos destinados a la infancia debe haber un debate político. Esto es necesario porque se sabe que el 90% de la capacidad humana se desarrolla en los primeros tres años de vida y porque la tasa de rendimiento de la inversión pública es mucho más alta en ese periodo. Desde una perspectiva económica, podría decirse que es más rentable invertir más en esos tres años primeros de un niño y niña, y menos en la adolescencia. Eso ocurre en Suecia (gráfico 2), donde la curva de inversión social es mucho más alta en los primeros años de vida, descendiendo luego considerablemente y cambiando en su conformación según sectores.

Por el contrario, en el Perú y en otros países de la región se está invirtiendo mucho menos en los primeros tres años y mucho más en la edad previa al ejercicio del derecho al sufragio.

Gráfico 2. Gasto público social en niños y niñas por sector en Suecia



Fuente: Adaptado de Bremberg (2006, p. 42).

Panel

Carmen Lora:

La Municipalidad Metropolitana de Lima inició su actual gestión con un énfasis muy fuerte en una visión de la ciudad que pudiera tener a los niños, las niñas y los adolescentes en un primer foco de atención. Sin embargo, este no es el aspecto que más se ve porque hay otras dimensiones del trabajo que realizamos y que tienen una presencia más fuerte en la opinión pública, porque son parte de la experiencia de todos, como la reforma del transporte, el traslado del mercado mayorista a Santa Anita y la seguridad ciudadana. No obstante, en esta gestión ha habido una gran preocupación por poner a los niños en un primer lugar, lo cual se combina con la aspiración de construir una ciudad que sea de todos y de todas, de acuerdo con su lema. Por ello es importante superar las exclusiones que vivimos en la capital; esta es una tarea pendiente a la que estamos llamados todos. A la vez, Lima es una ciudad con un patrimonio cultural que debe recuperarse, para lo cual se requiere trabajar esta visión desde diferentes aspectos. Una *visión* siempre es algo dinámico, no se trata solo de documentos que servirán de base para trabajar.

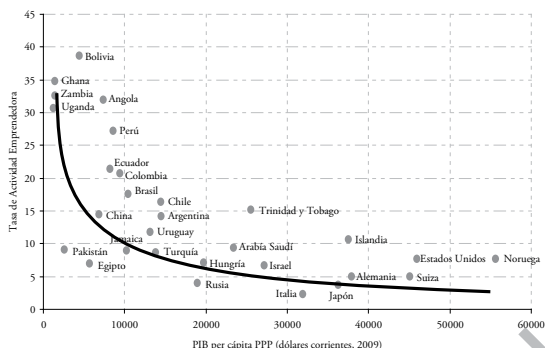
En este momento hay una responsabilidad que la Municipalidad Metropolitana de Lima ha asumido para establecer un plan concertado de desarrollo, que ha implicado la tarea de tocar

diversos temas. Antes de entrar a la parte de la infancia, considero importante mencionar los elementos de discusión que están orientando la política social de la municipalidad.

Uno de nuestros objetivos es tener un enfoque de desarrollo humano no solo como una orientación transversal, sino como el marco que encuadra el conjunto de la gestión. Esto significa que para la institución el referente de la persona está siempre al centro. Por ejemplo, en la reforma del transporte, la persona es el eje de la transformación que pretende hacerse y que tiene que ver con el tiempo que transcurre mientras nos desplazamos de un lugar a otro, con la seguridad que tenemos en ese vehículo, entre otras cosas. Este enfoque dialoga intensamente con los derechos y marca muy fuertemente la perspectiva en la que trabaja la Municipalidad Metropolitana de Lima. A ello se suma el enfoque de ciclo de vida humana, en el que la referencia a la infancia es un elemento central que está en diálogo con el enfoque de género y con el de la interculturalidad, debido a la diversidad de nuestra población limeña.

La municipalidad, en tanto gobierno local, tiene como referente fundamental el territorio. Es en el territorio donde opera y debe trabajarse desde una perspectiva de desarrollo sostenible y con un enfoque de gestión de riesgos, sobre todo en una zona como la nuestra. Estos son elementos que sirven de referencia para la actual gestión de la Municipalidad de Lima. De ellos se despliegan los seis ejes programáticos mostrados en el gráfico 1. Al respecto, quisiera insistir en que la centralidad de la persona como ciudadana y ciudadano no la aísla; estamos atentos al hecho de que las personas están inmersas en una red de relaciones fundamentales, como la familia, las organizaciones sociales, las redes sociales, los gremios, etcétera.

Gráfico 1. Ejes programáticos



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Rosma y Leiva (2010)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Ejes programáticos propuestos en el Plan Estratégico Institucional de la Municipalidad de Lima Metropolitana. Período 2011-2014.

Desde el enfoque de derechos, la municipalidad tiene una comprensión del carácter universal y por ello es necesario recalcar que estamos asumiendo una responsabilidad de gobierno para el conjunto de los habitantes de Lima. A su vez, debemos tomar en cuenta que hay una población que necesita más de la acción del Estado y por este motivo se deben priorizar las intervenciones; es decir, es preciso definir quién necesita más de la acción del Estado, en este caso en el ámbito local. Asimismo, es prioritario diversificar las intervenciones, pues estas no pueden ser homogéneas, sino que deben tener en cuenta la diversidad demográfica y los requerimientos del desarrollo humano de la ciudadanía en su ciclo de vida.

Para ello, en la municipalidad hay distintas acciones de prevención con las que se busca establecer condiciones para que no se produzcan daños que son evitables, lo cual será primordial si pensamos en las políticas orientadas a la infancia. En este contexto, será fundamental determinar cómo prevenimos los perjuicios

que ocasionan determinadas carencias o las ausencias de oportunidades en los primeros momentos de la vida. Así, las acciones de protección y asistencia que tienen que ver justamente con cómo garantizamos los derechos de las personas, sobre todo de los niños, se concretarán en los programas. Cabe precisar que el derecho a la identidad es fundamental para la vida, la seguridad y la integridad física, psicológica y espiritual de los niños en las realidades urbanas como Lima, donde hay una necesidad muy particular de protección porque son más vulnerables a diversas formas de violencia.

Respecto a la primera infancia son necesarias acciones de promoción y formación vinculadas al despliegue de capacidades. ¿Cómo garantizamos que una persona que nace con un determinado potencial pueda desarrollarlo al máximo de sus posibilidades? Y cuando en ese despliegue hay cierto tipo de limitaciones, ¿cómo podemos detectarlas lo más pronto posible?

Hay acciones habilitadoras, que consisten no solo en asistir, proteger o promover el desarrollo, sino que orientan intervenciones para cambiar un tipo de conducta. Para generar cambios en este ámbito —por ejemplo respecto a todo lo que significa la perspectiva de género, la sensibilidad de la educación de las niñas, la posibilidad de no cerrar sus oportunidades, etcétera— se deben desarrollar justamente acciones habilitadoras. Finalmente, debe garantizarse una gestión institucional que sea efectiva, para que todos reciban un servicio diligente, rápido y eficaz, por ejemplo, en una ventanilla de atención.

Asimismo, las intervenciones deben diversificarse para instituir distintas formas de atención y promover espacios de participación, como el Consejo de Niños, Niñas y Adolescentes, o la Asamblea Metropolitana (que ha sido recuperada), y poner en marcha el presupuesto participativo. Este último, a pesar de haberse aprobado en el año 2002, todavía no se había

implementado en Lima Metropolitana, sino solo en algunos distritos. Ahora podemos decir que este es el segundo año que tenemos presupuesto participativo.

Cabe precisar que el marco presentado ha servido para darle coherencia a cómo aborda la municipalidad la atención a este sector de la población, porque trabajar con la infancia tiene que ser una tarea mucho más integrada en el conjunto de la gestión.

Las prioridades referidas a este tema se concentran en la *primera infancia*. Hay muchas definiciones al respecto, pero nosotros, como institución, la estamos ampliando hasta los cinco años de edad. Asimismo, consideramos que es fundamental la protección contra la violencia familiar y sexual, porque este es un problema muy fuerte en la ciudad, pues así lo indican las cuatro consultas previas al plan concertado. Por otra parte, estamos trabajando en la habilitación urbana respecto a los riesgos, a partir del programa Barrio Mío, que se centra en la manera territorial de enfrentar el problema, sin dejar de lado el tema de infancia. Pero, específicamente, ¿qué hará la municipalidad en cuanto a la primera infancia? ¿Por dónde ha comenzado? Para determinarlo nos basamos en criterios que, a partir de las evidencias, permiten establecer por dónde empezar y por dónde es más efectiva la intervención del Estado. Hemos tomado como referencia lo que se está trabajando en el ámbito nacional: la gestión por resultados, incorporada desde el año 2004. Hay que tomar muy en cuenta las evidencias que muestran las investigaciones realizadas por universidades y organismos no gubernamentales, que tienen planes y programas muy concretos, que han trabajado un determinado tipo de intervención a fondo en una población y han sistematizado los resultados para demostrar cómo una intervención está atacando las cadenas causales de un problema. Justamente, cuando se habla de infancia y de primera infancia, la evidencia nos permite priorizar esta última

instancia para poder ser efectivos en el conjunto de la población. Sin duda, hay aspectos como el desarrollo cerebral y el bagaje genético con el cual el niño nace; por ello, es necesario implementar estrategias para protegerlo, para que no muera y se desarrolle lo mejor posible. Todo ello nos lleva a tomar la primera infancia como punto de partida y de referencia fundamental.

Otra realidad que debe considerarse es que la situación que se busca atender afecta a un sector importante de la población (la violencia familiar y sexual por ejemplo), lo que también es un criterio para priorizar las intervenciones. Estamos sintiendo que es un problema importantísimo, gravísimo, es un tema en el que se está trabajando mucho, pues se está acumulando información a través de servicios que comenzaron hace casi 20 años a través de los Centros de Emergencia Mujer, de las DEMUNA, etcétera. Sin embargo, aún estamos trabajando para identificar bien cuál es la cadena causal, por dónde tenemos que atacar el problema de violencia familiar para tener un resultado más efectivo. El modelo de atención integral que se está aplicando en el Warmi Wasi nos está dando información valiosísima al respecto. Debemos acumular experiencia y definir qué maneras de atender esta problemática son las más adecuadas. Para ello, es imprescindible concertar el trabajo de las universidades, porque urge la información y la sistematización de las intervenciones. La violencia sexual y familiar contra los niños —y también contra las mujeres— es un tema prioritario para la municipalidad. Además de todo lo dicho, hay otra cuestión que no afecta solo a la infancia; se trata de la tuberculosis, enfermedad que hay que atacar y reducir en la ciudad, ya que tenemos el mayor número de infectados en la región.

Otro aspecto muy complejo es ubicar la competencia que tiene la gestión edil para asumir la intervención y evaluar sus implicancias. Actualmente estamos en un proceso de descentralización;

por ende, hay competencias que se han transferido. Lima, debido a la Ley de Municipalidades, tiene un régimen especial porque la gobiernan una municipalidad metropolitana y una autoridad regional, lo que supone complejidad. No obstante, todavía estamos en un proceso en el que no podemos denominarnos *región* porque aún no se ha transferido lo referente a los sectores de salud y educación. Por tanto, es necesario saber cómo ubicarnos para saber cuál es la intervención más efectiva que la municipalidad debe ejecutar. Asimismo, es ineludible identificar qué queremos atacar y desde dónde; por lo pronto, la municipalidad se está apoyando en muchos estudios y en consultorías —sobre todo de UNICEF— que ayudarán a precisar la data sobre Lima Metropolitana. Sin duda, esto es difícil porque Lima es una provincia, está dentro de un departamento y los límites a veces no son claros. En suma, precisar cómo vive la población de Lima Metropolitana es un desafío, más aun, determinar cómo viven los niños de esta ciudad. Esta es una tarea en la que hay información del INEI es muy valiosa, pero tenemos que actualizarla permanentemente, y a eso estamos dedicados.

Según las consultorías y la evidencia internacional, la desnutrición se puede erradicar si confluyen tres factores: agua segura, lactancia materna y vínculo afectivo. Un niño no asimila los alimentos de la misma manera si el vínculo afectivo que tiene con su madre no es fuerte. En ese sentido, nuestra misión es incorporar esa evidencia en la intervención.

Desarrollaré ahora las intervenciones vinculadas a la infancia. Respecto a la primera infancia, nuestras metas están proyectadas para los próximos dos años. Estas son dos: garantizar el derecho a la identidad, porque el censo de 2007 arrojó que cerca de trescientos mil personas en el país no tenían documento de identidad. En el caso de Lima, el porcentaje de personas indocumentadas es menor

que en otras regiones del país, pero en cifras absolutas el número puede ser importante; se calcula que en Lima hay alrededor de 36 000 niños que no tienen documento de identidad por diversas razones. Consideramos que este es un derecho básico, de exigibilidad absoluta, pues garantiza la protección a los niños. En la municipalidad estamos apuntando a lograr esa meta, que parece sencilla, pero muchas veces no lo es porque la madre no tiene documentos, es una persona migrante que viene de la selva o de la sierra alta, no habla castellano, etcétera¹. Estas situaciones son barreras para que las personas cuenten con documentos y, por ende, cuando llegan a Lima, no pueden proveer de DNI a sus hijos. Un niño puede nacer en un hospital, en un parto institucionalizado —que es muy importante—, pero si su madre no tiene documentos, saldrá del hospital solo con un certificado de nacido vivo. Por ello nos hemos dado a la tarea de documentar a los niños que «captamos», sobre todo, por los programas de Vaso de leche, la DEMUNA, los albergues, etcétera. Pero también estamos trabajando con el Ministerio de Salud y con el RENIEC para lograr que todo niño al nacer tenga un certificado de nacido vivo digital y el DNI antes de los 60 días de nacido. Como Municipalidad Metropolitana de Lima debemos cumplir con esa meta, que es exigencia del Plan Nacional de Acción por la Infancia.

La otra intervención importante es la reducción de la desnutrición crónica infantil. En Lima este problema es mucho menor en términos porcentuales (4,6% y 4,8%); en Huancavelica o Apurímac alcanza al 40% de los niños, pero en cifras absolutas la cantidad de niños afectados en Lima es significativa, pues se calcula que son alrededor de 50 mil. Sin duda alguna, la anemia

¹ Un caso específico es lo que ocurre en la selva, porque hay ciertos problemas al momento de gestionar un DNI y escribir los sonidos de los nombres en asháninka, en awajún o en cualquier otra lengua originaria.

es un componente central de la desnutrición porque afecta considerablemente el proceso de formación neurológica². Estamos buscando atacar este problema y nuestra contribución tiene que efectuarse en alianza con el Ministerio de Salud, porque no es una competencia que nos corresponda directamente, pero por ley tenemos el encargo de que los servicios de salud funcionen adecuadamente³. Precisamente esa es la orientación que hemos asumido y en la que estamos trabajando. En este momento hay un Comité Metropolitano por la Nutrición y la Alimentación Saludable, en el que participan algunos ministerios, la sociedad civil, las empresas y la cooperación internacional; esta es otra muestra de nuestro trabajo respecto a este tema. La meta planteada por la municipalidad era reducir a una tercera parte las cifras de desnutrición, y es posible, con mucho trabajo, llegar al año 2018 con cero desnutrición en Lima. En efecto, la meta al final de la gestión es reducir de 4,8 a 1,6% la desnutrición infantil, y al a 21%, la anemia, que afecta a todos los sectores sociales sin distinción. Por eso también se trabaja en promover una alimentación saludable.

Otra prioridad —como ya se señaló— es la protección contra la violencia familiar y sexual. Actualmente, la Municipalidad Metropolitana de Lima está trabajando con las DEMUNA, que son las defensorías municipales de los niños, niñas y adolescentes y con el Warmi Wasi, dirigido a las mujeres pero que atiende también la situación de los niños y niñas que llegan con sus madres a este servicio. Se busca elevar la calidad de la DEMUNA de Lima Metropolitana, la que ya cuenta con acreditación, y que tiene a su cargo el Cercado de Lima, así como establecer una relación mucho más fluida con las de los otros distritos de la ciudad.

² Según la Encuesta demográfica y de salud familiar (Endes) 2012, se calcula que el 33% de niños de 0 a 5 años sufre de anemia en Lima Metropolitana.

³ Confróntese la ley 29972, artículo 161 inciso 5.1.

El 45% de los niños y niñas que llegan al Warmi Wasi han sufrido algún tipo de violencia física o sexual. Por ello estamos reforzando el servicio legal y el soporte psicológico que necesitan estas personas; en algunos casos también hemos implementado una casa de refugio, que no es la única en Lima, ya que otras instituciones también han creado estos centros, con los cuales estamos en coordinación. Sobre este tema no hay una meta porque ni las evidencias ni las estadísticas nos permiten recolectar información pertinente. Por ejemplo, el INEI no puede precisar cuántos casos de violencia han existido; se sabe de las denuncias, pero estas también evidencian una mayor conciencia del tema; entonces, el hecho de que no se denuncie no significa que no haya violencia. Quizá la estadística más dramática en el caso de violencia son los feminicidios porque hay cifras muy claras y reportes policiales. Cabe precisar, para este y los demás casos mencionados, que si las competencias no se transfieren, sobre todo en el ámbito de la educación, es muy difícil que la municipalidad asuma una tarea directa. En suma, las prioridades que hemos establecido, tales como identidad, desnutrición, anemia y protección son las que fueron refrendadas por los candidatos a la alcaldía y por la alcaldesa Susana Villarán de la Puente durante la campaña electoral⁴.

Además de las prioridades señaladas, en la municipalidad existe, desde la gestión anterior, el programa de Vigilancia Nutricional en las Escuelas, que por el momento funciona solo en el Cercado de Lima, en Barrios Altos y, más precisamente, en la margen izquierda del río Rímac. Se trata de un sistema por el cual se sigue y evalúa a los niños de los tres niveles educativos: inicial, primaria y secundaria; luego se detectan los problemas de

⁴ Este compromiso fue propuesto por el Colectivo Vota por la Niñez, que congrega a alrededor de 35 instituciones que pidieron que los candidatos a la Municipalidad Metropolitana de Lima trabajaran por la infancia.

desnutrición y malnutrición. Esta nutrición deficitaria tiene dos síntomas antagónicos: delgadez y obesidad. Después de evaluar a los niños, se conversa con los profesores y se hace una ficha para que el colegio pueda citar a los padres y ver qué posibilidades hay de incorporarlos a algunos de los programas alimentarios o de trabajar una mejor dieta cuando se diagnostica obesidad, que comienza a ser un problema bastante serio de salud en el país.

En el caso de la violencia, además de la prioridad centrada en la DEMUNA y el Warmi Wasi, tenemos otras dos intervenciones, una que tiene que ver con adolescentes que trabajan, sobre todo en el Mercado Central. En este caso, la intervención consiste en tratar de que estos niños tengan un apoyo para sus tareas escolares, porque uno de los grandes problemas que hay con el trabajo infantil es la deserción, que implica pobreza. Entonces, en la medida en que es aceptado el trabajo de adolescentes a partir de los catorce años, buscamos que ellos tengan posibilidades de recibir apoyo escolar, sobre todo aquellos que trabajan en el Mercado Central, en Barrios Altos. La segunda está relacionada con una estrategia conjunta con el Ministerio de Comercio y Turismo y el Ministerio del Interior respecto al tema de la explotación sexual infantil, que también es un problema importante en la ciudad de Lima.

Desde una perspectiva territorial, gracias a la gestión de riesgos se han identificado diecisiete zonas de la ciudad que necesitan una intervención, sobre todo de muros y escaleras que permitan proteger a la población ante terremotos, sobre todo en las zonas más peligrosas de la ciudad: Lima Sur, Lima Este y Lima Norte. En estas intervenciones también se busca abordar el tema del agua segura para los niños; ya se han hecho todos los estudios previos, porque en cuestión de inversión es preciso tener en cuenta una serie de factores. Además, llevamos a cabo otras

actividades educativas: vamos al museo, escuelas deportivas y los parques, que son lugares habituales para los niños.

Respecto al Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes, cabe precisar que este está conformado por 46 niños, que fueron elegidos en un proceso vigilado por la ONPE. Se trata de una asamblea que representa a los 23 distritos que participaron. Se eligió a un equipo coordinador que consta de doce niños de las cuatro zonas de Lima: Norte, Sur, Este y Centro. En este momento, este consejo está trabajando temas como el Código de Niños, Niñas y Adolescentes. Por ejemplo, en el caso de un consejo consultivo, los niños deben participar acompañados de sus padres. Por ello, todos los ellos han sido visitados y están al tanto de lo que hacen sus hijos; no obstante, los niños sesionan a solas. Para garantizar su seguridad, la municipalidad los lleva a sus casas y los regresa. Los niños han tenido intervenciones interesantes; por ejemplo, han hablado con los gremios de transportistas y les han dado sus quejas sobre el servicio y trato que reciben. Con ello estamos estableciendo un canal de participación y formación ciudadana que nos parece fundamental.

Finalmente, es necesario señalar que una de las principales dificultades es que todavía no se comprende que la infancia constituye una primera responsabilidad y prioridad del Estado y de la sociedad. En la sociedad peruana y en el Estado todavía no hay una conciencia clara ni de lo que implica la infancia ni la Convención sobre los Derechos del Niño, según la cual el Estado está en la obligación de alinear diversas políticas. Otro problema respecto al tema de la infancia son las restricciones presupuestales y la inadecuada organización de la municipalidad debido a la transición de competencias que todavía no terminan de ser asumidas. El reto y la apuesta es que Lima sea una ciudad amiga de los niños y niñas. Estamos trabajando para lograrlo.

La política educativa para los niños, niñas y adolescentes en el Perú

José Martín Vegas Torres

Presentaré lo que respecta a las prioridades de política, así como a lo avanzado en los primeros quince meses de la gestión en el Ministerio de Educación. Es bueno tomar en cuenta que la política educativa en el Perú es la que dictamina el Proyecto Educativo Nacional, política de Estado que fue elaborada durante el periodo de Alejandro Toledo, aprobada el año 2007 por el presidente Alan García y en la que se plantean objetivos, resultados y políticas hasta el Bicentenario de la Independencia del País. En este marco, el equipo de la actual gestión ha asumido el segundo tramo de implementación del Proyecto Educativo Nacional, en el que se plantean los objetivos hasta el Bicentenario de la Independencia del país.

El Proyecto Educativo Nacional¹ se propone seis objetivos estratégicos. El primero está vinculado a lo que son las políticas de equidad y cierre de brechas en el país. El segundo objetivo tiene que ver con la calidad educativa, es decir, en garantizar aprendizajes pertinentes de calidad en instituciones educativas. El tercero plantea abordar las políticas vinculadas al desarrollo docente. El cuarto atiende a la gestión de la educación y su financiamiento

¹ Véase <http://www.minedu.gob.pe/DeInteres/xtras/PEN-2021.pdf>

en una lógica de incremento del financiamiento de la educación, pero vinculada a que sea más eficaz; es decir, obedece a una lógica de resultados. El quinto objetivo tiene que ver con la educación superior y el sexto con la sociedad educadora; esto es, con la participación de los medios de comunicación, la sociedad civil y las empresas para garantizar una educación orientada a la ciudadanía. Estos seis objetivos se traducen en políticas y en resultados al año 2021, y tienen como visión orientadora lo que es el desarrollo pleno del potencial de las personas desde su nacimiento. Si quisiéramos sintetizar lo que estamos esbozar en este quinquenio, en esta misma mirada del proyecto educativo de buscar que todas las personas logren desarrollar su potencial, podríamos decir que nuestro planteamiento está organizado en tres grandes cambios. Uno vinculado a las políticas de aprendizaje y cierre de brechas; otro, a las políticas del desarrollo docente en las que la Ley de Reforma Magisterial es el tema más visible en la agenda, pero no el único; y el tercero, relacionado con la modernización del Ministerio de Educación, en particular, y el fortalecimiento de la descentralización educativa.

En educación no existen medidas salvadoras aisladas; ese es uno de los primeros aportes del Proyecto Educativo Nacional. En medio de una lógica política que siempre ha buscado una suerte de varita mágica salvadora, sea esta la capacitación docente, el equipamiento de computadoras y nuevas tecnologías o el mejoramiento de la infraestructura, el Proyecto Educativo Nacional señala que siempre se requieren siempre medidas articuladas y sistémicas, que son fundamentales para poder avanzar. Ahora bien, me centraré principalmente en el primer cambio: las políticas de aprendizaje y desde ahí explicaré algunos aspectos que corresponden a los otros dos grandes cambios mencionados.

El primer paso para definir nuestras políticas fue revisar los datos sobre la mejora de los aprendizajes con el fin de identificar por dónde empezaríamos. Los datos más consistentes que tenemos en el país tienen que ver con la evaluación que se hace en segundo grado de primaria en Comprensión Lectora y en Matemáticas. Al respecto, nuestra línea de base, que fue la evaluación del año pasado, en diciembre, arrojó como resultado que el 30% de los niños en segundo grado (un tercio) lograron leer y escribir —para ponerlo en términos más accesibles, aunque miden una sola capacidad— y que en Matemáticas solo el 15% de los evaluados logró el objetivo.

Así, frente a estas cifras consideramos que debíamos volcar y alinear el conjunto de medidas de la política hacia el desarrollo de las capacidades y las competencias fundamentales para el logro de aprendizajes. En otras palabras, que era necesario implementar una estrategia nacional de logro de aprendizajes en la que, además de las áreas de Comunicación y Matemáticas, incorporáramos dos dimensiones más: la de Formación Ciudadana y la enseñanza de las Ciencias. No obstante, aunque los resultados todavía no sean tan alentadores en Comunicación y Matemáticas, creemos que podemos dar un paso para alinear todos los componentes de una política en torno a estos cuatro logros en los estudiantes.

El segundo paso fue generar un impacto en la gestión del Ministerio de Educación y los gobiernos regionales, una suerte de punto de inflexión: más allá de lo que estamos diseñando, nos proponemos un buen inicio de clases, con metas muy concretas que deben ocurrir el primer día de clases y no en abril o mayo como aún ocurría en muchas regiones del país. Así, el primer componente de esta reforma ha sido contra con *docentes contratados a tiempo*; vale decir, que toda escuela cuente con profesores el primer día de clases y no dos meses después.

Al respecto, hemos logrado un avance importante en esta meta, pero tenemos que persistir en ella. Un segundo elemento tuvo que ver con la *infraestructura*. Si bien hay un problema muy complejo en la medida en que la infraestructura de muchas escuelas es obsoleta, se ha buscado que, por lo menos, las instituciones estén bien acondicionadas el primer día de clases. Por ello, a fines de diciembre se le dio a cada institución educativa un fondo de mantenimiento para que fuera utilizado en enero y febrero y, con ello, haya un mínimo de acondicionamiento en cada institución. Sin embargo, esto funcionó solo parcialmente porque en la mitad del país enero y febrero son meses de lluvias; entonces no fue el mejor momento para hacerlo. El tercer componente fue el de los *materiales educativos a tiempo*. Este fue un operativo logístico enorme que implicó la distribución de 83 000 kits de robótica para primaria y secundaria, de 5 370 000 de textos para primaria y secundaria, y de 87 370 módulos didácticos en Comunicación y Matemática. Cumplimos con nuestro objetivo en el nivel primario y nos fue bastante bien en educación inicial, salvo por el incendio de un almacén con materiales educativos, hecho que nos atrasó solo un mes felizmente. Lamentablemente en secundaria no pudimos lograr nuestro objetivo. En este punto, cabe precisar que los procesos de elaboración y adquisición de textos toman alrededor de dieciocho meses; por tanto, pasarlos al inicio de clases debe seguir siendo un objetivo por concretarse plenamente el año 2013.

Seguidamente, luego de iniciado el año escolar, el segundo desafío es que durante dicho periodo las instituciones educativas sigan enfocadas en su objetivo de lograr los aprendizajes de los estudiantes, sacando provecho a todos los insumos que el Estado ofrece. Hace poco la Encuesta Nacional Educativa (Enedu), señalaba que el 90% de los materiales educativos que

se distribuían no se usaban, se quedaban en la puerta de la escuela o en el sala del director o almacenados y empaquetados en cualquier lugar. Por ello creamos una estrategia de monitoreo de la distribución y el uso efectivo del material y se contrató, en cada Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), a monitores para que vieran que el material llegara, que se distribuyera y que estuviera en la escuela. Luego se contó con promotores encargados de explicar el uso pedagógico del material en el aula, así como de darlo a conocer entre los padres y madres de familia. Ahora bien, esta estrategia de promoción de los materiales se ha complementado con la realización de ferias en las zonas populares de Lima, con el fin de mostrar lo que una escuela pública recibe como material, así como para informar a los padres de familia que no deben comprar ningún material adicional y enseñarles el buen uso de los materiales proporcionados por el ministerio.

Ahora bien, durante el año escolar, el profesor y los colegios desarrollan su plan de trabajo y su dinámica normal. Por tanto, hemos buscado sacarle provecho a algunos instrumentos que ya tenía el sistema educativo, como, por ejemplo, las evaluaciones externas que realiza el Ministerio de Educación. Como ya hemos mencionado anteriormente, en segundo grado de primaria se realiza una evaluación censal de estudiantes y sus resultados llegan a cada padre de familia en colegios públicos y privados. De acuerdo con nuestro enfoque, dichas evaluaciones deberían ser trabajadas, sobre todo, como con un instrumento pedagógico, para que el profesor sepa cómo van los estudiantes y en qué aspectos se debe mejorar. Por tal motivo aceleramos la entrega de los resultados de las evaluaciones para que en cada colegio haya una jornada de reflexión sobre dichas evaluaciones y trabajar sus planes de mejora sobre esa base. Aunque pueda parecer increíble, hace algún tiempo en el Perú estaba prohibido que los colegios

tuvieran jornadas de reflexión pedagógica porque —y es cierto— es muy importante que se aprovechen al máximo las horas de clase. Empero, si cada dos o tres meses no hay un momento en el que la institución educativa se detenga para mirar cómo le va, entonces esta se convierte en una entidad que trabaja sin inteligencia. Por esta razón, nos planteamos que hubiera este tipo de jornada con guías y materiales para hacerla.

Asimismo, el análisis de las evaluaciones nos ha permitido identificar el principal desafío de carácter pedagógico para nuestro sistema: el de pasar de los aprendizajes más mecánicos y repetitivos a la comprensión de *lo que están leyendo* en Comunicaciones u *operando* en Matemáticas. Por ejemplo, si bien los estudiantes logran conocer la tabla de sumar y restar, cuando les ponemos una situación concreta para usar las operaciones matemáticas no pueden hacerlo. Lo mismo ocurre en el caso de Comunicaciones, cuando les pedimos, por ejemplo, que comprendan lo que han leído o que le agreguen un final diferente a un texto. Y este desafío se reproduce en todos los niveles educativos: en educación superior, por ejemplo, existe una tendencia a usar internet para «copiar y pegar» en sus trabajos monográficos lo que encuentran por esa vía. En consecuencia, *la comprensión, el análisis y la elaboración propia* son el reto pedagógico y estamos trabajando a partir de ellos.

Ahora bien, en relación con los docentes, hemos encontrado a varios que pueden enfrentar estos retos, pero que no tienen herramientas más concretas sobre cómo evaluar a los estudiantes en estas capacidades un poco más complejas. Por ello, hemos elaborado un kit de autoevaluación, siguiendo la lógica de lo que los pedagogos llamamos las *capacidades* o las *competencias* para que puedan realmente pasar a un plano más profundo del aprendizaje.

Por otra parte, hay un tema emergente en el país que ha sido identificado en los medios de comunicación como el *bullying*. No obstante, detrás de este tema subyace una situación de maltrato y acoso escolar muy intensa que probablemente tenga décadas de historia, pues si bien hoy hay más sensibilidad al respecto y dicho problema se evidencia como una agresión entre estudiantes, también es muy frecuente que dicha agresión sea causada por los adultos. Así, una primera respuesta desde el Ministerio de Educación ha sido crear unas brigadas multidisciplinarias de atención a las instituciones educativas en riesgo, pues si bien contamos con una ley que nos plantea y obliga tener un psicólogo en cada colegio, lamentablemente eso toma tiempo, porque, en primer lugar, no contamos con esos perfiles de psicólogos y, en segundo lugar, porque consideramos que el problema no se va a resolver si este profesional no participa en una estrategia más integral.

Por tal motivo, mientras diseñamos esa estrategia, hemos empezado a poner brigadas multidisciplinarias en las UGEL, de manera que, cuando haya un caso o una denuncia, por lo menos haya una primera reacción estatal y, para los casos más graves, una intervención de fiscales. En Lima Metropolitana, por ejemplo, se ha logrado un buen acuerdo con la Policía Nacional pues dicha institución ha infiltrado policías en las pandillas para ver cómo es que estas atraían a los estudiantes de secundaria. Y este es un trabajo de atención en escuelas en riesgo que va extenderse el año 2013 de una manera más consistente mediante la Estrategia Nacional contra la Violencia Escolar.

Volviendo al tema de las evaluaciones, desde un punto de vista más técnico, al analizar estos resultados de aprendizaje se pudo notar que ni los profesores ni los padres de familia sabían exactamente qué debe lograr el estudiante. El Diseño Curricular Nacional da unas pautas bastante generales, pero no es preciso

respecto a lo que debe alcanzar un estudiante en un grado específico. Debido a esta carencia es que hemos empezado a trabajar con la lógica de los *estándares de aprendizaje*, esquemas que nunca han existido en el país, es decir, hasta el momento en el Perú no hemos tenido un referente claro de lo que a todo estudiante como derecho le corresponde aprender y qué competencias debe alcanzar por grado. Así, estamos trabajando en esta definición de los estándares y los mapas de progreso de estos cuatro aprendizajes fundamentales que les mencioné y también nos estamos enfocando más en las metodologías de la pedagogía. Así, producto de estas elaboraciones, han surgido las *Rutas del aprendizaje*, que son un instrumento concreto para que el profesor durante el año escolar tenga un camino de lo que debe realizar.

Evidentemente, esta estrategia nacional para la mejora de los aprendizajes tiene unos primeros soportes, sobre todo, en la lógica de los medios de comunicación y en las tecnologías de la información y comunicación (TIC). En primer lugar, estamos trabajando en un programa de televisión, que empieza en 2013, al que hemos titulado «Maestros que inspiran», que es una especie de *reality*, pero sobre el quehacer de los profesores. En este espacio, los docentes contarán lo que hacen, tal y como ocurre, por ejemplo, en los programas de gastronomía, porque queremos mostrar que en el Perú sí hay muchos profesores que hacen cosas extraordinarias, excelentes, y revertir ese estigma que actualmente existe respecto a la docencia peruana. En segundo lugar, ya existe un programa radial para los padres de familia que se titula «La Buena Educación», que se trasmite por Radio Capital en Lima y en las otras regiones por Radio Felicidad, que busca que el padre de familia se pregunte ¿Cómo ayudo como papá en el aprendizaje de mis hijos? Porque no debemos olvidarnos que el padre de familia desea también saber cuál es su rol. En tercer lugar hemos creado un

portal virtual educativo, una web con múltiples recursos que no existía en el Perú, la cual acabamos de lanzar como *Sistema digital para el aprendizaje PerúEduca*. Este es un sistema digital en el que los estudiantes pueden hacer aprendizaje colaborativo, tener salas de chat para dicho aprendizaje y chatear. Los profesores, por su parte, pueden intercambiar experiencias entre ellos. En consecuencia, el estudiante, docente, directivo o padre de familia tiene una pantalla de ingreso personalizada para optimizar el uso de los recursos pedagógicos que se ofrecen.

En cuanto al segundo pilar de nuestras políticas, el del desarrollo magisterial, en primer lugar tenemos las políticas de formación docente que en el Perú están organizadas como el Programa Nacional de Formación y Capacitación Docente (Pronafcap), en el que se ofrecen especializaciones con algunos ajustes internos. Ahora bien, uno de los principales problemas identificados fue la calidad de *formadores* de los docentes, problemática que se relaciona con la poca o casi nula renovación de las universidades, pues, por lo general, dichas instituciones no se han renovado pedagógicamente. Por tanto, debido a este problema, hemos abierto otras opciones. En realidad nuestra meta es tener diversas alternativas de capacitación y actualización para la selección de los profesores. Así, por ejemplo, este año, 80 000 profesores de los 230 000 que hay en la educación pública están en alguna opción de desarrollo de capacidades. No obstante, lo que necesitamos es que en cada región haya una suerte de selección; es decir, unos 30 o 40 formadores que estén en universidades, en institutos, en diversas instancias y que estén liderando el cambio pedagógico. Por tanto, creemos que no es suficiente la vía institucional de la facultad o el instituto si es que no hay personas que están articuladas entre sí y tienen una estrategia de renovación pedagógica en el país, y eso es a lo que apuntamos con el desarrollo de las capacidades. En este punto

podemos ubicar también a la Ley de Reforma Magisterial, la cual es uno de los doce elementos de nuestra estrategia. Esta ley se propone mejorar los ingresos de los docentes con una perspectiva de futuro organizada en una carrera y a la vez supone nuevas exigencias basadas en la evaluación de su desempeño. Su aceptación requerirá romper la histórica desconfianza de los maestros respecto al Estado, pues este último no ha sido amigo ni un empleador consistente; nos corresponde, pues, lograr recuperar esa confianza día a día y año a año.

En el marco de la estrategia nacional de aprendizajes (protegida presupuestalmente en el Programa Presupuestal por Resultados de Logro de Aprendizajes-PELA) es necesario priorizar algunas poblaciones con el fin de lograr revertir las desigualdades educativas que existen en el país. En primer lugar, debemos centrarnos en la educación de los niños y niñas en áreas rurales, quienes fundamentalmente van a escuelas unidocentes o multigrado; en otras palabras, se trata de escuelas en las que un profesor o dos atienden a todos los niños en la primaria o instituciones en las que en una sola aula se enseña a niños que pertenecen a distintos grados. Por eso hemos creado el Programa Nacional de Redes Rurales, que es coloquialmente conocido el programa de Escuelas Marca Perú. El objetivo es que los peruanos estemos orgullosos de la educación que se imparte en las escuelas y que podamos decir que en determinada zona rural hay instituciones educativas que son de la mejor calidad. Este programa tiene una serie de componentes y el primero de ellos es el de infraestructura. Como ya hemos dicho, el Perú tiene un grave déficit de infraestructura en las áreas rurales. El estado de estas escuelas rurales es realmente denigrante y promueve la discriminación, sobre todo si lo comparamos con la situación de los denominados colegios emblemáticos, los cuales le han costado

al gobierno alrededor de 30 a 45 millones de soles, cifras que nos permitirían atender a 30 escuelas rurales. Por esta razón estamos girando la atención a las escuelas rurales, complementándolas con un espacio de alojamiento para el profesor así como con un programa en red que cuente con un centro de recursos que posibilite los espacios de interacción y formación entre pares de los docentes rurales. A esta red se le está colocando un director y un coordinador administrativo como una especie de *gerente* de las instituciones educativas de la red. De esta forma, el docente puede enfocarse en lo pedagógico y el gerente puede hacer las tareas administrativo-logísticas de 8 o 10 instituciones educativas, según la distancia.

Seguidamente, de estas 73 redes rurales que se están implementando, 47 son de población bilingüe. Para estas redes se ha previsto la impresión de los materiales ya producidos en dos quechuas: chanca y collao, así como en asháninka, awajún, matsiguenga, yime y el castellano como segunda lengua para todas ellas. Estas escuelas también van a tener conectividad a internet. En el Perú ya hay 5 mil escuelas conectadas que atienden a 2 millones de estudiantes; 1100 de ellas son rurales y, gracias a este programa, este número se duplicará. Se busca además recoger las experiencias exitosas venidas desde la cooperación técnica y del sector privado, así como escalar en los logros obtenidos desde el gobierno anterior y especializar las escuelas unidocente-multigrado. Asimismo, para mejorar nuestra atención global a las poblaciones indígenas se ha institucionalizado el Registro Nacional de las Instituciones Educativas Bilingüe Intercultural y ya tenemos inscritas 16 mil instituciones educativas.

Luego, entre las estrategias más específicas y complementarias a nuestros programas se encuentran en el Programa Rutas Solidarias, mediante el cual estudiantes que terminan primaria

y secundaria contarán con un kit de transporte ciclista con la finalidad de que puedan desplazarse a sus instituciones educativas optimizando recursos y tiempo. De la misma forma, en algunas zonas amazónicas se desea probar con la posibilidad de contar con un *peque-peque*, que es una especie de piragua con motor, para el mismo fin. En suma, hemos trasladado a las áreas rurales, los recursos que teníamos para infraestructura.

Otro punto que también hemos empezado a trabajar este año 2012 es la educación vinculada a la gestión de riesgos naturales como heladas, friajes, lluvias. En Loreto, específicamente, hemos implementado una primera estrategia: un programa de gestión por resultados para la prevención de desastres debido a las consecuencias complejas que suponen los eventos naturales en esas zonas.

En cuanto a la Educación Básica Especial, para la atención de niños con discapacidad o con capacidades diferentes, en el Perú desde hace una década se ha optado por reforzar la educación inclusiva: los niños, salvo que tengan una discapacidad severa, deben ir a una escuela con sus pares. Empero eso supone tener profesores preparados y un servicio especial para brindar estos servicios. Ahora bien, si el presupuesto para atender la educación básica especial hasta el año 2011 era de 3 millones de soles, para el año 2013 será de 30. Pero más allá de los recursos, en 5 regiones vamos a validar una estrategia que consta de centros de recursos para profesores, herramienta que dará un soporte pedagógico y de capacitación, y con ellos esperamos ampliar la cobertura de atención a estos niños. Otro grupo priorizado por el Ministerio de Educación es el de los jóvenes y adultos. Existen en nuestro país 7 millones de jóvenes y adultos que no han culminado la secundaria: esta cifra supone que dichas personas hoy están cursando la educación básica regular pero también que

más de la mitad ya son adultos mayores. Y en este tema hay un punto clave, también, de priorización y sinceramiento de la información, que implica saber si se ha abolido o no el analfabetismo, porque un mes antes de que asumiéramos nuestros cargos salió un decreto que indicaba que este problema ya había desaparecido en el país. Sin embargo, la realidad ha sido más poderosa que los decretos: la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) ha arrojado que solo se ha avanzado 1,2 puntos en detener el analfabetismo. Y eso ¿a qué se debió? A que las estrategias —salvo en algunos momentos como cuando Susana Córdova estuvo a cargo de la Dirección de Alfabetización— se pensaron según una lógica de campañas. Erróneamente se piensa que con una campaña de tres o seis meses o de un año, las personas aprenden a leer y siguen para adelante; empero eso no es así. Definitivamente se requiere, por lo menos, un esfuerzo de dos años y medio o tres para instalar las capacidades básicas en las personas, con el fin de que puedan desarrollarse; en caso contrario tenemos un problema de analfabetismo por desuso. Por tanto, es necesario realizar un esfuerzo más profundo que instale estas capacidades básicas, y eso es viable sobre todo cuando estas personas están vinculadas a algún tipo de proceso o dinámica social. Por eso nuestra estrategia está vinculándose cada vez más a los programas sociales. En efecto, cuando una madre tiene a uno de sus hijos en un programa de atención a la infancia, se interesa en acompañar a su pequeño en su proceso educativo. Del mismo modo, cuando un adulto quiera entrar a un programa de carácter productivo, necesitará formarse. Entonces, estamos priorizando a la población joven, adulta y adulta joven, es decir, hasta aproximadamente los 47 años. En 2012 hemos empezado por el VRAE, que es una zona crítica, y por ello también se requiere una estrategia un poco más intensiva.

De otro lado, un gran grupo de prioridad para el Ministerio es el de la primera infancia; la atención de los niños hasta los 5 años de edad. Aquí nuestra meta es universalizar la educación inicial de niños de 3 a 5 años, empezando por los distritos del programa Juntos, que son los más pobres del país, a través de una estrategia denominada Cobertura 100. En los cinco años anteriores se incorporaron 50 000 niños a la educación inicial; en 2012 son 61 530. Además de ello, se está incluyendo una lógica de mejoramiento de los servicios de educación básica. Para este fin, el Banco Interamericano de Desarrollo ha brindado un crédito que nos exige constituir una estrategia más exigente, y esta es una forma de utilizar los préstamos para el conjunto de una política. Así, para responder a este desafío hemos tenido que empezar a probar diversos sistemas de atención porque en muchos casos estos distritos de Juntos tienen una población muy dispersa y, por ende, es muy difícil que haya un centro de educación inicial al que los niños asistan regularmente. Por eso también hay estrategias más orientadas a las familias y adecuadas a ellas como las rutas de aprendizaje. El reto es enorme, porque si quisiéramos cubrir al 100% de niños en el Perú, eso implicaría, por ejemplo, 25 000 nuevos profesores de educación inicial con los que no contamos y que no necesariamente se van a conseguir en cinco años. Evidentemente, esto es más crítico en la zona de la población quechua, aimara o amazónica porque es un riesgo españolizar a los niños, justamente cuando deberían reforzarse en su propia lengua y cultura. Lo que es factible para las zonas andinas es especializar a los profesores de primaria; pero en las zonas amazónicas no hay profesores, por ello se debe comenzar con promotores de la comunidad, que entren a un instituto y se vayan formando a la par que van trabajando.

En relación con los niños menores de 3 años, la opción del gobierno ha sido implementar un servicio de atención integral a la infancia, que incluye el componente educativo, que es la estrategia Cuna Más, y que, por su naturaleza algunos llaman «wawawasis reforzados». De cualquier modo, se trata de una estrategia integral de visita a las familias y no de que los niños pequeños vayan a una institución, aunque en zonas urbanas eso probablemente sí sea importante.

En suma, esas son las actuales políticas de aprendizaje. Detrás de ellas está el fortalecimiento de la descentralización, porque en el Perú son los gobiernos regionales los que están a cargo del servicio educativo; por ello hay que fortalecerlos. Por su parte, el Ministerio de Educación debe ejercer la rectoría y la asistencia técnica. La tentación inmediata es decir «vamos, atendamos a los niños directamente», pero eso no es viable ni eficaz. Tenemos que lograr establecer una estrategia descentralizada, pero a la vez hay que aprender a manejarnos según los lineamientos de la política pública, que tiene un carácter rector y de asistencia técnica, en la cual también estamos trabajando, pues complementa lo que nos proponemos.

En suma, aspiramos a ser medidos y evaluados en función de los logros objetivos alcanzados en el avance del aprendizaje y el cierre de brechas, así como del desarrollo docente y la concreción de una gestión moderna y descentralizada del sistema educativo. Ello significará haber aportado nuestra cuota de responsabilidad a la realización del derecho a la educación de los ciudadanos peruanos.

Panel

María Elena Valdivieso:

Hablaré sobre los más excluidos en el Perú: sobre nuestros niños más pequeños. La educación inicial tiene dos ciclos según la ley. El primero atiende a los niños desde el nacimiento hasta los 3 años y el segundo, a los niños de los 3 a 5 años. Respecto a este último grupo estamos bastante bien: ha habido un esfuerzo desde hace varios años y atendemos a más o menos el 72% de niños en la escala nacional. En cambio, con los niños menores de 3 años cubrimos solamente el 4%. Y, precisamente, los niños de esta edad necesitan educación, pero también nutrición, atención a la salud y mucho afecto para desarrollarse. Los estudios más actuales de la neurociencia señalan que justamente desde la formación del niño en el vientre materno y en el primer año se forma el sistema neurológico: se constituyen las neuronas, ocurren las sinapsis, que son las conexiones entre neuronas y las que facilitan el desarrollo en general y, en especial, comienza el aprendizaje. Esta es una comprobación que se ha hecho a fines del siglo XX con el avance de la neurociencia y por ello sabemos que esta es una edad crucial, importantísima dentro del ciclo vital de desarrollo de la persona. Asimismo, varios estudios longitudinales dicen algo diferente de lo que afirmó Santiago Cueto: señalan que una atención de calidad a esta edad no solamente tiene repercusiones en el desarrollo

de las potencialidades de los niños pequeños en el momento sino en la primaria, en la secundaria y hasta cuando son adultos. Un estudio longitudinal de 27 años del Instituto de Investigaciones High Scope (Michigan, 1984) ha demostrado que los niños que accedieron a un programa de educación temprana tuvieron buen rendimiento en la escuela y además se convirtieron en adultos equilibrados, sanos, con familias estables, con menos inclinación a los delitos; de tal manera que todo ello también significa también un ahorro para el Estado, en la medida en que este puede tener una menor necesidad de recursos para la seguridad, para la educación especial y para los problemas de aprendizaje. Además, dicho estudio demostró que un dólar que se invierte en esta educación puede revertir hasta siete dólares en el futuro, y por esta razón varios economistas, entre ellos James Heckman —Premio Nobel de Economía en el año 2000— ha dicho que es muy necesario y muy importante invertir en la primera infancia.

Muchos de los presentes deben ser padres de familia, y habrán visto cómo un recién nacido aprende a cada momento del día y, si ese infante tiene una buena nutrición, una correcta atención y el afecto de sus padres, naturalmente se desarrollará muchísimo mejor que uno que no tenga esas mismas condiciones. El informe Carnegie de 1994 también ha evidenciado la relación que existe entre esta educación temprana, el desarrollo neurológico y el desarrollo cerebral, de tal manera que se trata de estudios que fundamentan la necesidad de una mayor atención e inversión por parte del gobierno para esta edad. Sé que en educación inicial se están haciendo muchos esfuerzos, en primer lugar está el Programa Cobertura 100, intervención promovida por el Ministerio de Educación para lograr que todos los niños (el 100%) de 3 a 5 años reciban una educación inicial. No obstante, creo que no nos podemos olvidar de los menores de 3 años. El Perú ha sido pionero,

desde 1971 en declarar que la educación inicial comienza desde el nacimiento; ahora, gracias a las neurociencias, sabemos que el aprendizaje empieza incluso antes del nacimiento. Por tanto el Ministerio de Educación no puede excluir a los niños de esta edad, más aún si lo establece la Ley General de Educación, que reconoce que un niño aprende desde el primer día de nacido. Ahora bien, sé que estamos hablando de una población muy grande, de 3 546 840 niños de 0 a 6 años y de 1 775 303 entre 0 y 3 años¹ y que no es poca cosa atenderlos a todos. No obstante, también es necesario decir que no todos nuestros niños requieren ir a una cuna o programa permanente; esto solo es preciso para aquellos que están en riesgo, los de las poblaciones de menos recursos, que son además los que mejor aprovechan este tipo de programas, y también para los niños de las madres o padres que trabajan (a veces ambos), quienes tienen la urgente necesidad de dejarlos en un lugar seguro, pero no con un tratamiento simplemente asistencial (de guardería) sino con un enfoque holístico que incluye naturalmente el aspecto educativo. Por estas razones debería tomarse en cuenta esta urgencia. No debemos olvidarnos de que son los niños los más excluidos del sistema educativo y que la gobernabilidad depende, en gran parte, de que sus potencialidades se desarrollen desde los primeros años. Como ya se indicó, las investigaciones han demostrado que a lo largo de la vida se mantienen esas posibilidades; son las primeras experiencias del ser humano las que posibilitan un buen desarrollo neurológico, una personalidad adulta equilibrada y una ciudadanía capaz de vivir en democracia y de sustentar la gobernabilidad.

¹ Estimación y proyecciones de la población 2009, INEI.

Santiago Cueto:

Quisiera desarrollar una idea sobre el sentido de la educación que, creo, tiene mucha relación con lo que acaba de señalar Martín Vegas. Recientemente vi un video en el que un especialista decía que la educación en el Perú era un desastre: que solo un 30% de los alumnos lograba un nivel satisfactorio en el área de Comprensión lectora y que, por tanto, el 70% del alumnado tenía un nivel insatisfactorio. Para dicho especialista, tal resultado era comparable con que llevemos un auto al mecánico y este nos dijera que solo hay un 30% de probabilidades de que pueda repararse, o como si un médico les dijera a sus pacientes que solo tienen 30% de probabilidades de curarse. Quería traer a colación este comentario porque me parece que representa una idea absolutamente equivocada de la educación: se sugiere que los estudiantes son como carros malogrados o están enfermos. En consecuencia, la tarea es repararlos o curarlos de su enfermedad, además de moldearlos de tal manera que todos funcionen uniformemente, como un carro afinado. Así, los chicos deberían pasar por una revisión técnica o tomar algún tipo de medicamento. Esta es una idea absurda, pero no por ello impopular, porque, en la actualidad, se concibe a la educación principalmente como un instrumento para el desarrollo económico de las naciones y, por tanto, se espera que los estudiantes funcionen como autos afinados o personas curadas de su enfermedad.

Sin embargo, a pesar de que esta es una perspectiva que tiene valor y relevancia para muchos, creo que la educación tiene otra justificación desde hace décadas, que a menudo se olvida, como es la noción de que esta es un derecho. Como bien afirmó Martín Vegas, toda persona tiene derecho a una educación de calidad; por ende, una perspectiva economicista, estandarizada, en la cual las personas o están malogradas o enfermas y hay que curarlas,

pierde de vista el sentido mismo de la educación: mejorar la calidad humana, trabajar para que las personas desarrollen su potencial individual y para vivir en sociedad y avanzar hacia una democracia más profunda. Entonces, si la educación no es como los talleres de mecánica ni como las clínicas, y los niños no están malogrados ni enfermos, ¿qué es lo que se puede hacer? Las respuestas tendrían que girar en torno a asumir la educación como un derecho y a fomentar la diversidad y no la estandarización.

Una forma de aproximarnos a los temas recién mencionados es a través de la teoría de la *eficacia escolar*, que ya cuenta con 50 años de investigación. Fue James Coleman quien realizó varios estudios con una muestra muy grande en los Estados Unidos, para determinar los factores que predecían el rendimiento de los niños. Así, este investigador encontró que, principalmente, el rendimiento está asociado a las características socioeconómicas del estudiante y de su familia. A partir de estos trabajos se empezó a discutir internacionalmente el peso de estos factores y a tratar de demostrar que la escuela podía ser eficaz más allá de las variables socioeconómicas.

No obstante, si nos remitimos al Perú, los factores identificados por Coleman desgraciadamente sí son determinantes: un estudiante en el Perú que viene de una familia pobre o pobre extrema, que vive en zonas rurales, que pertenece a una familia indígena, que tiene una madre con primaria completa o menor nivel educativo, muy probablemente accederá a una escuela de menor calidad y tendrá menores rendimientos a lo largo del tiempo. Yo trabajo en el estudio longitudinal «Niños del Milenio»¹, en el cual seguimos la vida de alrededor de tres mil niños, para entender cómo la pobreza afecta su desarrollo. Hemos encontrado que el nivel

¹ www.ninosdelmilenio.org

de riqueza familiar cuando el niño o niña tenía 1 año de edad predice la calidad de la escuela y el rendimiento de los chicos diez años después. Se trata de un problema terrible de inequidad, que atenta contra el derecho a la educación, porque es casi una condena que viene desde la cuna. Planteo esto porque creo que la educación puede ser un elemento para dividir o para unir, para *excluir* o para *incluir*, tema este último del presente seminario.

La exclusión tradicional de la educación en el Perú, así como en muchos otros países, se evidencia en que los niños no tienen acceso a la escuela. Si bien en los últimos años esta situación ha mejorado, quedan retos pendientes: actualmente más familias tienen acceso a instituciones educativas, la diferencia está en la calidad de estas. Esta es la nueva forma de exclusión, y por ello entiendo lo que ha afirma Martín Vegas, que esta es la situación que se pretende cambiar, pues se trata de una política urgente. Si ustedes miran las protestas en Chile, por ejemplo, los estudiantes están descontentos por la inequidad de su sistema educativo. Y una de las cosas que citan los líderes estudiantiles es que la asociación entre el *rendimiento de los estudiantes* y el *nivel socioeconómico* en Pisa, que es una prueba internacional en la que nosotros también participamos, es muy alta y que eso es inadmisibile. Sin embargo, la asociación entre nivel socioeconómico y rendimiento en el Perú es claramente mayor que en Chile, y a pesar de ello no hay protestas estudiantiles, por ahora.

Martín Vegas nos ha propuesto varias alternativas de política educativa. Por ello solo quisiera mencionar dos. La primera, volviendo a la investigación sobre eficacia escolar, es que no hay respuestas simples sobre lo que debe hacer la escuela. La investigación sugiere que las escuelas eficaces, esto es, aquellas que logran que todos sus estudiantes aprendan por encima de lo que se esperaría dado su nivel socioeconómico, son instituciones que están

en sintonía con las características del medio ambiente local y sus estudiantes; por tanto, para retomar nuestro primer punto, se trata de escuelas que actúan de forma muy distinta a una clínica o a un taller de mecánica. Se ha encontrado además, repetidamente, que las escuelas eficaces cuentan con un director o cuerpo directivo capaz, profesional, que toma decisiones sobre la base de los recursos con los que cuentan. Este es un aspecto que deberíamos desarrollar más en el Perú. En nuestro país los directores de escuelas públicas tienen muy poco poder de decisión e ínfimos recursos de libre disponibilidad; considero que deberíamos comenzar a pensar en ellos como actores claves para la toma de decisiones pedagógicas, administrativas y financieras en cada localidad.

Finalmente, aunque sea paradójico, si queremos mejorar la educación de nuestros niños, tenemos que fortalecer la educación superior. De otro modo, ¿de dónde saldrían los buenos profesores, administradores, gerentes y tomadores de decisiones educativas? Pensar en la mejora del sistema educativo supone, necesariamente, pensar en todos los niveles. Estoy de acuerdo, por ejemplo, con que la educación inicial es fundamental, pero necesitamos mejorar también el nivel de primaria y el de secundaria, a los que los graduados de inicial llegarán eventualmente. Al respecto, hay una serie de estudios en Estados Unidos que demuestran que a los chicos a quienes se les da una muy buena educación inicial tienen una gran ventaja a los cinco años, pero que a los ocho años están igual que sus pares a los que les habían sacado ventaja. La razón de estos resultados estaría en que en la escuela primaria no se aprovechó la ventaja que traían. Por consiguiente, si vamos a mejorar el sistema educativo necesitamos pensar en todos los niveles. Entiendo la importancia política de tener prioridades, pero en educación se necesita un enfoque comprensivo, y este debería incluir a nuestra débil educación superior.

Susana Córdova Ávila:

¿Cuáles son los rostros de los niños, de las niñas, de los adolescentes del Perú? ¿Cuáles son los rostros con los que nos encontramos cada día? Y ¿qué significa la educación en este momento de sus vidas? Todos los que estamos en este seminario hemos llegado aquí gracias a una educación. No obstante, no se trata de una sola educación sino de muchas; porque no hay una sola escuela, porque felizmente estas son diversas, pues la comunidad nos educa, y la ciudad también.

Por ello, cuando nos planteamos el tema de la inclusión social —cómo trabajar con enfoque de desarrollo humano y equidad en educación, cómo desarrollar políticas públicas educativas para todos, cómo hacer gobierno gestionando lo público con calidad y eficiencia, cómo hacer buen gobierno gobernando bien— estamos frente a grandes preguntas. Y así como los rostros que seguramente ustedes han evocado son diversos, la educación finalmente es también el rostro de lo que somos, de lo que hemos construido, de lo que hemos dejado de hacer y de lo que nos queda por desplegar.

La educación peruana dice de nosotros, dice del país. Expresa sus inequidades y enormes injusticias vividas en los rincones más profundos del Perú, en los recodos de la capital, en las zonas más pobres de las distintas Limas que conocemos. Para continuar la reflexión sobre la educación peruana y sus políticas para niñas, niños y adolescentes plantearé cinco temas para el debate.

LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

Siguen siendo tiempos de construcción democrática y de revaloración de la política; sin embargo, la palabra *política* ha perdido prestigio y está tan devaluada que hasta parece ser altisonante.

Las buenas políticas contribuyen al bienestar de nuestra gente, de nuestros pueblos y de quienes transitamos por ellos. Asimismo, democratizan e implican igualdad e inclusión. Específicamente, las buenas políticas en educación están llamadas a seguir la misma ruta: aportar al buen vivir y a la convivencia democrática.

Si la educación implica algo bueno, las políticas educativas no pueden sino llevarnos al bienestar. Por ello, olvidarnos de la educación y de sus aportes al proceso formativo de las personas y las comunidades dificulta las interacciones y el ejercicio de la ciudadanía.

¿Cómo podemos comunicarnos como país en medio de nuestra diversidad? ¿Cómo construimos ciudadanía intercultural? ¿Pueden las políticas educativas propiciar el encuentro, el reconocimiento y la valoración de sus culturas, así como el reconocimiento de lo que somos y de nuestra historia? ¿Puede ocurrir esto con el saber pedagógico acumulado y con la creación de conocimiento?

Las buenas políticas educativas lo son si impactan favorablemente a la población y responden a sus demandas, si aportan a su desarrollo y a la mejora de su calidad de vida, si son inclusivas e integradoras. Ellas se hacen relevantes si implican adhesión, compromisos y participación de los actores que las comprenden. Las políticas que no se enraízan en las escuelas, en estudiantes, en sus maestros y maestras, en sus comunidades educativas se convierten en literatura y se desprestigian.

En suma, necesitamos políticas educativas coherentes, consistentes y continuas que favorezcan el logro de los aprendizajes y que ganen la adhesión y el compromiso ciudadano, que es el de todos. Entonces, el ejercicio real del derecho a la educación, la equidad educativa y la renovación del sistema educativo son un imperativo.

LAS POLÍTICAS, LOS APRENDIZAJES Y LA DIVERSIDAD

Partiendo de la actual política educativa, Martín Vegas ha planteado la necesidad de ubicar los cuellos de botella y los nudos críticos que observamos en el sector educativo —es admirable que la nueva gestión del Ministerio de Educación se plantee estas cuestiones—. En ese sentido, ha expuesto una serie de avances y de aciertos que saludamos y que esperamos puedan profundizarse. Definitivamente, su exposición nos lleva a la reflexión sobre los aprendizajes.

¿Qué políticas deben implementarse para determinados aprendizajes? ¿Qué aprendizajes deben aplicarse y en qué comunidades o ciudades? ¿Qué aprendizajes son necesarios para ciertos desarrollos? ¿Qué y cuánto hay que aprender? ¿Cómo lograr esos aprendizajes con las diversas rutas que requieren los niños, las niñas y los adolescentes en el Perú?

Las políticas educativas que se orientan al logro de los aprendizajes de los estudiantes deben nutrirse también de los contenidos regionales y comunitarios sin descuidar la inclusión y la diversidad cultural. Lo nacional no tiene que estar reñido con lo regional ni lo local; los saberes locales existen y deben ser redescubiertos y potenciados.

Así, las políticas educativas nacionales aportan a los aprendizajes en tanto son horizonte, rutas abiertas al saber y al aprendizaje; a manera de grandes vías nacionales o metropolitanas en las que hay que ir construyendo las rutas educativas de cada rincón en el que estamos, de cada comunidad, de cada localidad, de cada región. No obstante, hay que recordar la importancia de las estrategias y metodologías, y su adecuado lugar y uso durante el proceso del aprendizaje.

Se trata de un proceso educativo que se enriquece con el conocimiento de los próximos, de la propia historia, de la historia mundial. Diversas experiencias muestran las ventajas de la incorporación del saber local en las aulas de clase y para la recreación de las estrategias. En la enorme sabiduría —que a veces no descubrimos— con la que llegan las chicas y los chicos y que también se expresa en nuestros sabios locales, podemos encontrar elementos fundamentales para renovar la pedagogía y la educación.

Las respuestas a la pregunta sobre qué aprendizajes implica ubicarnos en un mundo en permanente cambio están no solo en la creación de conocimientos y en los avances de la tecnología y la comunicación sino también en las maneras de socializarnos, de intercambiar, trabajar, producir, crear, innovar y emprender. Son numerosos los desafíos de este tiempo. Por ello las políticas educativas deben garantizar los aprendizajes en contextos multi-culturales, personales y sociales particulares en los que los niños y las niñas trabajan a temprana edad y atraviesan situaciones de riesgo y vulnerabilidad que deben ser prioridad para los Estados. Sin duda, la contextualización del currículo en las ciudades no puede estar ajena a los procesos de comunicación y socialización virtual en los que nuestros niños aprenden.

LAS POLÍTICAS, LOS CONTEXTOS, LAS ESCUELAS Y SU AUTONOMÍA

Estamos casi a una década de la promulgación de la Ley General de Educación. En ella se dispone que la institución educativa, como comunidad de aprendizaje, debe ser la primera y principal instancia de gestión educativa descentralizada. ¿Cuánto hemos avanzado en autonomía escolar y descentralización educativa? Pues muy poco.

Considero que la autonomía de las escuelas es uno de los procesos clave para la mejora de la educación, pues no solo contribuye a la realización de las políticas educativas renovadoras, sino que también puede acelerar la transformación de la escuela e imprimirle un renovado dinamismo. Asimismo, ejercita nuevos procesos de gestión que desarrollan a la comunidad educativa y favorecen la sostenibilidad de los cambios y su relación con la comunidad local.

Pero ¿qué hacemos con las escuelas? Lo ideal sería darles *poder*.

Diversas normas aluden ya a la autonomía escolar y a los procesos de descentralización que deberían existir, pero la escuela peruana no tiene una real soberanía. Por otro lado, también hay quienes mencionan consideraciones legales de diverso orden o se refieren a un imperio de la realidad que no muestra condiciones favorables sino grises resultados educativos; por ello, muchas veces se desconfía de las escuelas públicas. En efecto, que aún haya mucho por cambiar en el sistema educativo y en la escuela en particular no debería ser razón suficiente para no iniciar un proceso progresivo y sostenido de autonomía escolar en las diversas regiones del país.

Si volviéramos a la escuela pública en la que estudiamos muchos y muchas de nosotros, quizá no estaríamos aquí. Pensemos en cuánto nos habría pesado un sistema que parece estar diseñado para no que el alumno no aprenda. En este contexto, nuestras dudas en torno a la autonomía pueden tener asidero y ser razonables. La autonomía de la escuela pública implica riesgos, pero los resultados que tenemos a la vista en el actual sistema educativo tampoco son espléndidos. Será muy difícil operar los cambios educativos sin darle autonomía a las escuelas y a sus maestras y maestros gestores, y peor aún mantenerlos al margen.

Es evidente que las escuelas más exitosas son aquellas que gestionan sus aprendizajes asumiendo la diversidad de sus contextos, que se articulan a la realidad de su entorno, que tejen redes de aprendizajes con otras escuelas pero también con otras instituciones de su localidad y región. Las escuelas pueden y deben ser diversas, como diverso y megadiverso es el Perú. Para ello necesitan tener acciones integrales, multisectoriales y ofrecer una educación integral, en la línea que Martín Vegas ha señalado como esfuerzos y aciertos que realiza el Ministerio de Educación.

Por tanto, en la perspectiva de la educación integral, está bien que se enfatizen las competencias comunicativas y las de razonamiento matemático, pero no deberíamos olvidarnos de la formación de las *competencias ciudadanas*, de la formación científica y tecnológica. Debemos precisar que además de aprender a vivir debemos aprender a convivir en democracia y paz. No es menos importante recordar que la actividad física, las actividades deportivas y recreativas no solo constituyen pasatiempos sino que aportan al desarrollo personal y social, sin mencionar los enormes beneficios del juego y del buen uso del tiempo libre en los niños, niñas y adolescentes.

LA NIÑEZ: PRIORIDAD EN LAS POLÍTICAS Y TAMBIÉN EN LAS CIUDADES

Otros puntos prioritarios en las políticas deben ser la primera infancia y la niñez, sobre lo cual, felizmente, hay cada vez más consensos. Al respecto, cabe destacar lo señalado sobre las políticas públicas orientadas a la escuela rural. Es preciso destacar que la agenda pendiente con estas poblaciones comienza a ser atendida. La primera infancia merece tener la prioridad en las políticas educativas, sobre todo en los Andes y en la Amazonía,

debido a las enormes brechas que debemos eliminar lo antes posible. En este contexto, la descentralización brinda la oportunidad para que los gestores políticos, sociales y educativos articulen acciones en territorios comunales y locales en favor de la infancia. Por ende, será más acertado su proceso de toma de decisiones *al pie de la escuela*.

Esta reflexión también debe detenerse en la infancia urbana, aquella que está distribuida en las grandes ciudades, a veces escondidas en enormes bolsones de pobreza y de desigualdad. Toda gran ciudad, como Lima, está llena de brechas, de abismos, de contradicciones, donde niños, niñas y adolescentes crecen y se educan; son vidas que tienen derecho a una buena educación. En las ciudades, la niñez también debe ser la primera beneficiaria de las políticas públicas de bienestar; en efecto, la atención de sus demandas puede ser un eje movilizador que integre a todos los actores sociales y políticos.

Por tanto, necesitamos pensar seriamente en las escuelas urbanas —aquellas que también hemos llamado *escuelas urbano-marginales*— y en sus procesos de calidad, equidad e inclusión. Ya que las niñas y los niños son lo primero, los sectores públicos deben repensar sus políticas y evaluar sus desempeños. Por ello, corresponde a cada región y a sus ciudades investigar y plasmar sus propios diseños para lograr políticas de gestión viables a favor de la infancia.

LAS POLÍTICAS, LA EDUCACIÓN Y LA CIUDADANÍA:

LA CIUDAD EDUCADORA AMIGA DE LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS

En este punto vinculo a las políticas y a la educación con el ejercicio ciudadano; a la ciudad con la ciudadanía. Como parte de las funciones del gobierno metropolitano se está ejecutando

el Proyecto Educativo Nacional, el cual nos recuerda que la escuela educa, pero la ciudad también; que se aprende en la escuela, pero también en la ciudad, ya que para sus habitantes esta es lugar, oportunidad y ocasión de aprendizaje. En este sentido, los procesos de consulta y elaboración del Plan Regional de Desarrollo Concertado y del Proyecto Educativo Metropolitano siguen la misma pista al plantearse la transformación de Lima como ciudad donde se concreta el derecho al aprendizaje tanto en la escuela como en diversos ámbitos sociales, teniendo como prioridad la formación integral de niños, niñas y jóvenes. Se reconoce, asimismo, que la calidad y la equidad de los servicios educativos que se brindan en las instituciones educativas y en los espacios públicos de la ciudad favorecen el desarrollo y el pleno ejercicio ciudadano.

Lima es policéntrica, una urbe de culturas y de historias múltiples; es milenaria y se moderniza, es una ciudad diversa. Por tanto, un currículo metropolitano no puede sino estar abierto a esta realidad, a los encuentros y reencuentros con sus diversas culturas y con su naturaleza. Una ciudad educadora favorece la apertura de las escuelas a su contexto y estas amplían su horizonte, multiplican sus saberes y recursos al hacer de la ciudad su gran aula abierta. Una ciudad educadora también debe garantizar que los niños, niñas y adolescentes aprendan en la escuela y en la ciudad, en sus calles y en sus parques, para que se apropien de los espacios públicos; del mismo modo, los jóvenes también deberían poder educarse en los centros productivos y empresariales, entre otros.

Finalmente, es preciso insistir en que necesitamos una escuela fuerte, poderosa, empoderada, autónoma; requerimos, como bien señaló Santiago Cueto, directores que nos enorgullezcan, maestros y maestras comprometidos que nos llenen de satisfacción.

Estos son desafíos planteados al país para que nuestros niños, niñas y adolescentes no tengan una educación miserable; las escuelas deben ocupar el centro de la política educativa como lugar privilegiado para el aprendizaje; dejarlas a su suerte atenta contra la transformación educativa, contra nosotros mismos. Asimismo, necesitamos una ciudad que acompañe a esta escuela, así como comunidades y familias que se comprometan con el tema educativo. Todos debemos asumir este desafío y darles a nuestros estudiantes la mejor educación posible —la que merecen—, porque si Lima no es una ciudad para todos y para todas, si cada rincón del Perú no es para todos y para todas, el futuro se quedará sin presente y el derecho a vivir en ciudades educadoras amigas de las niñas y los niños tardará más en llegar.

El entorno político de las políticas públicas con énfasis en inclusión social

Fabián Repetto

¿Por qué importa la política en general para las políticas públicas y por qué importa para la política social en particular? Quizá el campo de la política social sea el de la política pública, que es el campo en el que suele olvidarse, en el discurso y en la retórica, la importancia de la política en sus aspectos más fundamentales, que tienen que ver con las relaciones de poder. Y digo esto a modo de una introducción muy general, porque hay una especie de sentido común —quizá no aquí, pero probablemente en toda América Latina— de que con lo social no hay conflictos de intereses, de que no hay ideologías en tensión, sino más bien de que todo el mundo —como suelo decir en algunas clases— quiere la felicidad de los niños, quiere una sociedad de inclusión social, y todos sabemos que eso no es necesariamente así. Y así como nos parece natural que en política industrial o en relaciones exteriores haya conflicto de intereses y nadie se desespera por eso, en lo social muchas veces la política queda escondida en un segundo o tercer plano. Justamente lo que vengo a proponerles es todo lo contrario: la política social tiene conflictos de intereses, visiones ideológicas en tensión enormemente importantes. Esto no significa, por supuesto, negar los aspectos técnico-operativos o la importancia central

de la dimensión fiscal-presupuestaria de la política social. En todo caso, quiero poner el acento en algunos aspectos, a veces olvidados, o menos analizados y menos puestos en práctica, que es justamente esta dimensión política.

¿QUÉ IMPLICA UNA POLÍTICA SOCIAL PROGRESISTA?

En este sentido, una primera reflexión que quiero hacer es discutir o poner sobre la mesa unas preguntas: ¿qué implica una política social progresista?, ¿qué significa ser progresista? Estos temas son parte del debate aquí y en el mundo entero. Y una forma de entrar en esta primera discusión es con una larga lista —como las del supermercado— de objetivos «políticamente correctos» de la política social. Cualquiera que haya formulado una política de este tipo sabe que es muy probable que algunas o una combinación de estas visiones optimistas de la política social estén presentes. Esto no significa, ciertamente, negar la importancia ético-normativa de estos objetivos optimistas, es decir, de asegurar derechos sociales, de ampliar oportunidades, de asegurar inclusión social, de proteger al trabajador, etcétera. Lo único que digo es que no todo el mundo está de acuerdo con que estos sean los objetivos de la política social. Y aunque lleguemos a un consenso acerca del concepto «asegurar derechos sociales», hay que tener en cuenta que ese es el punto de partida y no el de llegada, pues debemos preguntarnos de qué derechos sociales estamos hablando, de qué nivel de cobertura, de qué nivel de acceso a calidad de esos derechos, y, así, uno podría plantear sucesivamente una serie de escenarios. Por tanto, si bien estos primeros objetivos identificarían, en su unidad o en su combinación, lo que uno podría, en términos generales, llamar *política social progresista*, vale esta primera nota al pie, consistente con lo que planteé inicialmente:

de que detrás, delante y en el medio de esto hay política y hay conflictos respecto de hacia dónde ir en materia de nuestras sociedades con la política social. En consecuencia, es preciso buscarle algunas señales de identidad a esta política social progresista. Y en este sentido, con distinto calibre y en distintas dimensiones, propongo simplemente cuatro temas para el debate.

El primero, y fundamental, es una política social centrada en disminuir fuertemente la desigualdad; y esto no es un juego de palabras. Durante muchos años América Latina —y seguramente Perú— no escapó a esa tendencia en la cual el foco era disminuir la pobreza, mientras que el debate de la desigualdad quedaba perdido. Somos muy conscientes de que la desigualdad no puede enfrentarse única y exclusivamente con la política social; basta ver las preguntas por las reformas tributarias que requieren muchas veces nuestros países. Pero, sin duda alguna, no hay combate de la desigualdad en serio, en muchos sentidos, en muchas dimensiones, si no se tiene una política social que ponga como foco fundamental, además de enfrentar la pobreza, disminuir o resolver problemas estructurales de desigualdad. En este primer punto hay tres elementos que están planteados entre paréntesis y son las típicas definiciones que propone Gøsta Esping-Andersen de que un rol de la política social es generar *redistribución*, *desmercantilización* y *desfamiliarización* (1999). Un segundo elemento de estas señales de la identidad de una política social progresista tiene que ver con hacer del enfoque de derechos una práctica concreta y no meramente un discurso. Para todos es políticamente correcto hablar del enfoque de derechos: las derechas y las izquierdas hablan de ello. No obstante, la pregunta es qué significa esto llevado a la práctica y ojalá que podamos avanzar un poquito en esa dirección. En un tercer plano está una cuestión que uno podría avanzar en términos de retos de gestión

en un sentido amplio y es la idea de que una política social progresista tiene que abordar como reto crítico la cuestión de la integralidad. Como veremos luego no todas las políticas públicas requieren integralidad. Y un cuarto elemento es esta idea de que una política social es realmente progresista cuando es capaz de adaptarse a contextos muy variados, muy heterogéneos, pero sobre todo teniendo estándares importantes y homogéneos de calidad. La discusión de educación de primera, educación de segunda y educación de tercera es un clásico en la región. Cómo logramos tener una política social independientemente de nuestra capacidad de compra en el mercado y que tenga por lo menos asegurada una calidad homogénea en ciertos mínimos, ciertos pisos. Frente a este contexto, la pregunta es, ¿cuáles son esos mínimos?, ¿cuáles son esos pisos? Evidentemente se trata de una discusión no menor y es esencialmente política; no técnica, ni puramente académica. En síntesis de lo que se trata como introducción es pensar en una política social que construya una sociedad más justa, que sienta las bases para el desarrollo económico, pero que además se nutra de este. A mí me gusta mucho el eslogan que tiene Brasil en estos últimos meses: «Porque redujo la pobreza creció», pues cambia un poco el viejo paradigma de «porque creció redujo la pobreza». Simplemente es un eslogan publicitario, pero vale la pena como mensaje de recuperar la importancia de lo social como base para el desarrollo económico y, por supuesto, también ayuda a consolidar la gobernabilidad democrática. Esta triple tarea de la política social es una tarea pesada, fuerte, compleja, empero la quiero dejar planteada.

Ahora bien, una forma de aproximarme a estos retos es desde una mirada relativamente transversal a las clásicas tipologías de la política social —estoy pensando en Esping-Andersen y en otros colegas—, es decir por el lado de la protección social. El concepto

de *protección social* ha sido usado con mucha fuerza en las últimas décadas con muchos enfoques y con distintos paradigmas, tanto es así que si uno simplemente la googlea, se encuentra con múltiples definiciones y aproximaciones. Me quedaré con un subconjunto de esas aproximaciones que, creo, da sentido, le pone un paso más a la conversación respecto a lo que sería una política social de carácter progresista. Un colega, Fabio Bertranou, le pone tres elementos fundamentales a un nuevo paradigma de protección social: el primero es el acceso a bienes y servicios básicos, el cual es un tema bien crítico, pues otra vez nos preguntamos cuál es el conjunto de bienes y servicios básicos. En segundo lugar están la protección y la prevención y, en tercer lugar, la promoción de oportunidades (2004). Como puede observarse, cada uno de estos elementos son palabritas acerca de las cuales hay que discutir en profundidad. Pero el primer punto que quiero resaltar es que estamos hablando de un concepto de protección social que trae en su génesis una pregunta por cuáles son el conjunto de intervenciones, seguramente intersectoriales, de distintos sectores del Estado, que tienen que llevarse a la práctica para cumplir de alguna manera con este estándar de protección social. En sociedades y territorios complejos como América Latina estos no son retos solamente del Estado nacional o del Estado central sino también de los diversos niveles de gobierno, y eso agrega un grado de complejidad bien importante a esta discusión.

Una segunda aproximación, más desde la perspectiva de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), tiene que ver con combinar un concepto de protección social que implica, de algún modo, los temas de transferencias monetarias, la cuestión tanto contributiva y no contributiva, y los programas de transferencias de ingresos se inscriben en esta oleada de recuperar la importancia de que el Estado asegure algunos mínimos

de ingresos a la población. Esto ya está relativamente naturalizado por la creciente importancia de los programas de transferencias condicionadas, como es el caso de Juntos en Perú. De alguna manera está instalado, pero claramente no es el fin último, no es la completitud de la protección social, sino que también se requieren servicios sociales, claramente más de carácter universal, y ahí empieza a combinarse lo universal con lo focalizado, o lo selectivo, como suele decirse en Costa Rica, así como otro tipo de intervenciones que también son fundamentales. Esto nos da una idea de integralidad pero también nos marca un elemento: que no toda la protección social implica articulación plena entre lo que hace la educación, la salud, el trabajo, el área de vivienda, sino que hay un subconjunto de articulación vinculado al tipo de población, al tipo de objetivos de política que obliga a pensar en esta forma de arquitectura institucional. Luego, justamente, viene el tema de los *derechos* y en este punto citaré una frase del colega Víctor Abramovich, se trata de pasar de la concepción «de personas con necesidades que deben ser asistidas» a «sujetos con derechos a demandar determinadas prestaciones y conductas» (2006, p. 36). Dicha frase plantea que tomarse en serio un enfoque de derechos implica incorporar en el ADN del diseño de la política la idea de que esa misma política redistribuye derechos. Y eso implica, entre otras cosas, para el poder ejecutivo o para los poderes ejecutivos hacerse cargo de una eventual judicialización del incumplimiento de esos derechos sociales. Y esto genera una tensión bien crítica entre los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, y América Latina, en ese sentido, está avanzando, con sus claroscuros, por llamarlo de alguna manera, en esa dirección. Por tanto, es un importante cambio de paradigma, pero también es un importante cambio en la lógica de cómo se articula el vínculo entre el funcionariado público y las personas sujetos de

la política social. Al respecto Julian Le Grand habla de tres tipos de paradigmas del vínculo entre funcionarios públicos y personas que reciben protección o política social. Uno es el modelo que él denomina *del súbdito*, y su argumento es que del otro lado del mostrador, como metáfora, hay un súbdito, entonces el funcionario público le da o no le da derechos sociales o política social según su propio interés. Evidentemente esta es una concepción muy arraigada en nuestras tradiciones asistencialistas de la política social en América Latina. La segunda concepción es que del otro lado del mostrador hay un *pícaro*, alguien que merodea por todos los ministerios y organismos sociales para recibir un beneficio para su interés particular o el de su familia. Una beca estudiantil, un subsidio monetario o un conjunto de prestaciones de vivienda. Y el tercer modelo, nos dice ese autor, es que del otro lado del mostrador, insisto, como metáfora, hay un *ciudadano*. Y eso cambia obviamente la visión del vínculo entre el funcionariado público, la Administración Pública, y la persona que recibe prestaciones sociales, porque claramente no se trata de un favor que el Estado le hace a esa persona sino de un derecho ciudadano y, por ende, también de una revisión del servidor público en materia social (2003).

¿Y LA POLÍTICA? ENTRE LOS BUENOS DESEOS Y LAS RELACIONES DE PODER

Para tratar de responder a esta pregunta planteo otras tres, casi siguiendo la vieja terminología del ciclo:

- a) ¿Por qué temas que carecían de importancia en la agenda pública y gubernamental en cierto momento histórico pasan a ocupar el centro del escenario al mismo tiempo que otras cuestiones dejan de ser relevantes?

- b) ¿Por qué soluciones o posibles soluciones que parecían inviables en un momento, de pronto se transforman y alcanzan un grado de factibilidad y viabilidad?
- c) ¿Cómo juega la política no solo al momento de la toma de decisiones sino en la crítica etapa de la implementación?

La implementación ha sido históricamente el momento del ciclo de la política menos relevante. Un colega peruano, Juan Carlos Cortázar, le suele llamar «el patito feo del ciclo de política pública», pues ella no juega un rol preponderante (2007). Sin embargo, todos sabemos —y los que son gestores públicos lo saben mejor que yo— que en la implementación, a fin de cuentas, es el lugar en que se juega la calidad y el impacto que realmente puede tener una política pública. De este modo, una política pública fantásticamente diseñada y no implementada definitivamente no conduce a generar valor social, a generar cambios hacia una sociedad más justa, más democrática y más incluyente. Por tanto, ¿cuál es el rol de la política? Entendida esta última, insisto, no como un mero ejercicio de acuerdos y consensos fáciles, sino como negociación, como relaciones de poder, como conflictos de intereses, como visiones ideológicas en conjunto. Creo que tiene el rol de ordenar estos cuatro pasos.

- a) En primer lugar, debe definir el rumbo estratégico. Dicho de otra manera, es determinar si, como sociedad, enfrentaremos en serio la desigualdad o si nos concentraremos en lo social, es decir en reducir las cuestiones más brutales de la extrema pobreza. Son dos mundos diferentes en materia de decisión, de conflictos, de esfuerzos fiscales, de esfuerzos políticos, de contratos sociales. Ahora bien, el rumbo estratégico no es algo que uno fija de un día para otro, ni tampoco algo que el presidente anuncia ante el legislativo

al momento de asumir el cambio, sino que es una construcción mucho más plebeya, mucho más de ida y vuelta, mucho más compleja.

- b) Esta decisión, pues, implica el segundo paso, que es pensar cuáles son los arreglos institucionales, no solo formales (marcos normativos, organización, decretos, reglamentos) sino también informales (pautas culturales, entre otros). Y todos estos arreglos deben ser consistentes con el tipo de rumbo estratégico. Un ejemplo que siempre me gusta citar en este punto es que si uno tiene una fuerte política de enfrentar la desigualdad quizá no sea una buena medida pasarle esa disposición a los municipios, porque seguramente tendremos un grado de heterogeneidad de posibilidades políticas, técnicas y fiscales que hace que el municipio A tenga un cierto nivel de combate a la desigualdad y el municipio de al lado tenga un parámetro absolutamente diferente. Probablemente si ese es el norte de la política hay que pensar en una estrategia mucho más centralizada, lo cual no significa olvidarnos de las potencialidades de la descentralización o los vínculos entre descentralización y desconcentración. Pero los arreglos institucionales tienen que estar en función del rumbo estratégico y no al revés. Muchas veces pasa que hacemos los arreglos institucionales sin preocuparnos para qué los necesitamos y ahí me parece que hay un punto crítico.
- c) El tercer paso es preocuparnos recién en ese momento por la oferta programática. Y ¿por qué planteo esto? Porque muchas veces en América Latina estamos muy marcados —y esto sí es una herencia del liberalismo de la década de 1990— por la lógica de los programas. Esta idea de que

los problemas sociales se enfrentan con programas de mayor o menor escala. Actualmente, por ejemplo, tenemos programas de mayor escala, es decir de millones de personas que son atendidas por esos programas. No obstante, los programas son parte, con suerte, de una política y todos sabemos que muchos programas no hacen necesariamente una política pública; por tanto parte del reto es cómo reordenar la oferta programática en función del rumbo estratégico y no definir a este último por la simple sumatoria de oferta programática focalizada.

- d) Recién ahí, como secuencia lógica y no cronológica, debemos preocuparnos por las herramientas de gestión. Lo que nos está pasando en América Latina es que a veces nos enamoramos de las herramientas de gestión social *per se*. Así como en la década de 1990 algunos se enamoraron de la focalización, hoy nos enamoramos de los registros únicos de beneficiarios o de las tarjetas magnéticas para los programas alimentarios. Ciertamente está muy bien tener buenos registros, buenos sistemas de información, etcétera, pero cuando uno cree que tener un buen sistema de información social constituye toda la política social estamos en problemas. Es, en todo caso, un instrumento para un rumbo estratégico, porque nos puede remitir a tomar decisiones respecto a qué población llegar, cómo llegar, con qué cobertura, con qué tipo de implicancia, con qué calidad. Si para eso sirven los sistemas de información, bienvenidos. Empero, si sirven solamente para un ejercicio tecnológico de entrar a la computadora y mirar con un tablerito de control qué pasa con la población, me parece que serían bastante incompletos y lamentablemente hay mucho de eso en la América Latina actual.

Claramente el momento político con mayúscula, pero no exclusivo del ciclo de políticas, sabiendo todas las críticas que hay que hacerle al ciclo de políticas, es el momento de la decisión. Hay un momento de decisión, la macrodecisión, al cual yo llamo *rumbo estratégico*, pero también hay microdecisiones o decisiones puntuales a lo largo de todo un periodo de gobierno para enfrentar los temas sociales. Es un proceso técnico, pero además es esencialmente un proceso político. Obviamente, es clave pensar en la factibilidad al momento de la decisión, pero no solamente en la factibilidad política (es decir, nos dan los votos en el Congreso o no nos dan los votos, contamos con el apoyo del alcalde en el territorio o no contamos con él) sino también en otras dimensiones, no solamente en las clásicas de presupuestación, de capacidad organizacional sino también en la factibilidad cultural. Así, a menudo diseñamos políticas sin tener en cuenta las enormes complejidades que implica gestionar lo social en territorios y en culturas que suelen ser muy heterogéneas aun dentro de un mismo Estado nacional.

Y el otro tema fundamental en las políticas públicas es todo lo que tiene que ver con cómo se toman decisiones, cómo toman decisiones los líderes, los presidentes, etcétera. ¿Es un proceso cerrado o es proceso abierto?, ¿es un proceso deliberativo o es un proceso jerárquico? Al respecto quisiera hacer una nota al pie para ejemplificar este aspecto. Cuando Chile reformó su sistema de pensiones con Michelle Bachelet se tomó dos años: creó primero la famosa Comisión Marcel y se tardó dos años para tomar una decisión de un componente no contributivo a los pilares de la previsión social. Argentina tomó una decisión mucho más radical de reestatizar los fondos de pensiones en 48 horas. Entonces, si uno no toma en cuenta cómo toman decisiones los decisores, definitivamente la capacidad de incidencia técnica que uno podría

aspirar a tener se pierde de vista. Y creo que es un tema bien importante porque no tiene que ver solamente con algunos elementos vinculados a las características del tema político, sino a las características de los líderes en este caso, a los presidentes en países fuertemente presidencialistas como en América Latina. En este sentido, la política social, decimos con un colega, Carlos Acuña, implica una combinación de dos cosas entre otras: la lógica del sistema de instituciones políticas que redistribuye y ordena el poder en una sociedad y, por otro lado, todo lo que tiene que ver con el entramado de actores involucrados de este campo en particular (Acuña & Repetto, 2009).

Ahora bien, en este punto es necesario analizar cómo la institucionalidad política —cuando hablo de institucionalidad política hablo del sistema político en su conjunto, de los marcos constitucionales, de las relaciones de poder entre los principales actores del sistema político, es decir, no solamente los políticos profesionales sino también los grupos empresariales, los líderes sindicales, etcétera— condiciona fuertemente lo que acontece con la política social. Por otro lado, en ese campo de la institucionalidad social, en el cual voy a plantear algunos elementos, también es claro que puede eventualmente incidir en cambiar las lógicas del sistema político. Pero hay un tema no solamente de condicionamientos fuertes e incidencias débiles sino también de factores temporales. El sistema político puede condicionar qué pasa con una política social de un día para otro. A menudo muchos procesos de reforma de la política social se han dado más por el intercambio político, en términos de juegos encadenados con otras políticas públicas, que por la propia lógica de lo que se estaba discutiendo en materia de política social. Sin embargo, el impacto de una buena política social que, por ejemplo, genere derechos y elimine relaciones clientelares,

en la lógica de la democratización política a través del voto, no es inmediato y es mucho más intertemporal. A eso me estoy refiriendo cuando hablo del vínculo entre la institucionalidad política y la institucionalidad social.

Pues bien, cuando hablamos de la institucionalidad social, esto ya en un nivel intermedio del juego de las instituciones como reglas de juego, hay una visión más preocupada por el cuántum de la institucionalidad. Un colega mexicano, Miguel Székely —que ustedes deben conocer mucho—, plantea una especie de decálogo de la institucionalidad social:

- a) Existencia de un Ministerio de Desarrollo Social cuyo principal mandato sea el de combate a la pobreza
- b) Establecimiento de objetivos concretos en un Plan o Programa Nacional
- c) Definición y adopción de indicadores de evaluación del cumplimiento de objetivos
- d) Marco jurídico estableciendo responsabilidades, facultades y atribuciones por actor
- e) Presupuesto para ejercer facultades
- f) Mecanismos explícitos de coordinación intra y entre niveles de gobierno
- g) Contraloría social e instancias de participación y atención ciudadana
- h) Existencia de reglas de operación para los programas y acciones
- i) Construcción de padrones de beneficiarios
- j) Marco jurídico para reglamentar el comportamiento y conducta de los funcionarios (2006, pp. 13-14).

Por tanto, si un país tiene estas diez cosas, tiene una excelente institucionalidad social. La paradoja es que —con todo el respeto del mundo a Honduras— el propio Székely le vendió a Honduras un documento fantástico con todo esto vinculado a la institucionalidad social. No obstante dicho país, por múltiples restricciones fiscales, históricas, políticas, etcétera, no estuvo en condiciones de pasar del punto dos del decálogo. Entonces, no me parece que la discusión sobre mejor institucionalidad social y su implicancia de política pública tenga su respuesta en el cuántum de institucionalidad, sino en la calidad institucional, en este caso, en la calidad de la institucionalidad social. Y acá me aproximo a una definición diferente, vinculada a las reglas de juego, a las características de un sistema de reglas que los actores están intentando cambiar permanentemente. Pero el punto que quiero dejar telegráficamente señalado es que el rol de la institucionalidad social —que no es lo mismo que política social— es filtrar la vieja lógica, de Claus Offe, de filtro de los subsistemas políticos, o la de David Easton, quien plantea una literatura mucho más sistémica y mucho más vieja para los politólogos aquí presentes, que es filtrar qué problemas sociales entran a la agenda gubernamental y qué tipo de respuestas salen del enfoque político, del sistema político administrativo. Lo que quiero remarcar aquí no es el nombre de los problemas, porque los problemas sociales que entran a la agenda gubernamental son siempre los mismos (pobreza, desigualdad, exclusión, vulnerabilidad); la pregunta no está ahí. La pregunta está en cuáles son las relaciones causales con las cuales los problemas entran filtrados al sistema político-administrativo. La discusión de fondo, insisto, no es nominal, sino de causas, de relaciones causales, de hipótesis causales, porque eso es lo que terminará de condicionar el tipo de respuesta de política pública.

Volviendo al tema de la calidad, existe una vieja discusión acerca de los tipos ideales de institucionalidad social. Les pongo un ejemplo: si uno copia un excelente programa diseñado en Groenlandia y lo incorpora a un país que no tiene la institucionalidad social del otro, es muy probable que ese fantástico programita no funcione bien. Y este es el caso de los famosos enlatados que los organismos internacionales plantearon en varios países de América Latina. Pero a lo que quiero llegar con este tema es a su derivado político: cómo generar incentivos e incidencia, cómo lograr que la dirigencia política considere que vale la pena apostar parte de su capital político para mejorar la institucionalidad social. Porque el argumento intertemporal es que con una mejor institucionalidad social habrán mejores políticas públicas. No obstante, sabemos que nadie gana elecciones mejorando la institucionalidad social. Y ese es un dilema que un actor político tiene que considerar todos los días. Por tanto, la cuestión es, desde nuestro rol de asesores, desde nuestro rol de equipos técnicos, cómo logramos incidir en esta discusión sin promover el suicidio político de nuestro principal y, consecuentemente, el nuestro.

De otra parte, un aspecto importante de la institucionalidad social son los actores, pues no hay instituciones sin actores. El problema de fondo en política social, sobre todo en aquellas más vinculadas al tema de la pobreza, aunque no exclusivamente, es que quienes más necesitan de esa política son los que tienen menos capacidad de constituirse en actores relevantes. Y este es un problema estructural y fundamental. ¿Quiénes logran constituirse en actores y quiénes logran participar? No alcanza, pues, con tener intereses, con tener ideologías; lo que importa es el filtro que determina quiénes son y quienes no son actores; lo determinante no son las buenas o las malas intenciones, sino si se

tienen recursos de poder. Y este pone a la política al desnudo: el que tiene poder entra y el que no lo tiene no entra. Los recursos de poder tienen, por tanto, que ver con recursos políticos, económicos, administrativos, ideológicos. A lo que quiero llegar con esta reflexión es que definitivamente la preocupación no es tanto cómo sumar un pedacito de cada uno de estos recursos, sino cómo sumar coaliciones ganadoras. La discusión de fondo, entonces, es lograr en estos temas coaliciones que sean capaces de ganar no solamente en el corto plazo sino en términos del debate estratégico, de hacia dónde va una política social en Perú, en Argentina o en otros países de América Latina. Y la clave es que uno no forma parte de una coalición eventualmente ganadora, porque el poder finalmente es relacional, si no tiene algún recurso de poder para ofrecer. Y esto hace que la dimensión política de la política social se convierta en un tema mucho más elitista y complejo.

Y otra frase que siempre me gusta citar es una de Joan Nelson en la que, en síntesis, ella dice que nadie se suicida por los pobres, o casi nadie por lo menos. En consecuencia, si nadie se suicida por los pobres, el contraargumento es que los pobres deben participar e incorporarse en los espacios de toma de decisión. Y esta última idea es fantástica siempre y cuando seamos conscientes de que la participación real no es sacarse la foto, sino incidir en la toma de decisiones. Entonces, cuando uno se sienta con los actores políticos y pregunta «¿quién está de acuerdo con la participación?», todo el mundo levanta la mano. Pero, cuando uno pregunta «¿quién está dispuesto a perder poder?», los actores más racionales suelen bajar la mano con toda razón. En consecuencia ahí hay un punto crítico, porque la gran solución de la participación en una visión naïf me parece que se queda corta.

DE LA POLÍTICA A LAS POLÍTICAS: LA SIEMPRE DIFÍCIL BÚSQUEDA DE LA INTEGRALIDAD

Si vamos a un enfoque de política social amplio, bajo alguna nominación de protección social, está claro que dicho enfoque no puede ser resuelto por un solo ministerio social, ni por un solo nivel de gobierno y probablemente ni siquiera solamente por los actores estatales; coyuntura que lo hace mucho más complejo en el vínculo, por ejemplo, con los actores económicos y sociales. Entonces, si esto es así, ahora sí tiene sentido preguntarse, cuáles son aquellas políticas públicas que sí requieren algún tipo de abordaje más integrado. Acá el horizonte que estoy tratando de plantear es que en algunos casos insistir en integralidad de la gestión pública sectorial, horizontal, intersectorial, intergubernamental a nivel vertical, es costoso en lo político, en el factor tiempo, en lo cultural, en muchos sentidos y, en todo caso, hay que usarlo muy apropiadamente para no gastarse todo el capital político en experiencias fallidas. Pero no hay respuestas integrales sin una visión integral del problema, y esto puede ser un juego de palabras pero intenta no serlo. Es decir, muchas veces creemos que la integralidad en política social es llegar todos al mismo tiempo y al mismo lugar, es la visión *chafa* de la política de la integración social. Porque probablemente la ruta causal, las hojas de ruta que hay que hacer para intervenir un territorio, sean bastante diferentes a las del territorio de al lado, y eso nos pone un reto de complejidad a la gestión pública de lo social que, me parece, es importante recuperar. Por tanto, las políticas públicas tienen que operar sobre las causas, no exclusivamente sobre los efectos, pues si uno se equivoca en las relaciones causales, el modelo de integralidad que proponga para intervenir probablemente tendrá resultados fallidos.

Ahora bien, hay algunas las tensiones típicas por enfrentar cuando uno habla de integralidad en protección social que solo mencionaré:

- a) Universal frente a focalizado
- b) Condicionado frente a no condicionado
- c) Contributivo o no contributivo
- d) Centralizado o descentralizado
- e) Sectorial frente a intersectorial.

De otra parte, ¿qué significa la integralidad de las políticas sociales? Esencialmente responde o implica responder a las aspiraciones a las prestaciones de servicios que tiene una población en particular. Es decir, se trata de un concepto de integralidad muy orientado a la demanda, a cuáles son esos derechos vulnerados, y no solamente una mirada desde la oferta. Y esta perspectiva implica, obviamente, una pregunta crítica respecto a qué capacidad diagnóstica tenemos justamente para entender cuáles son los problemas por enfrentar en cada realidad territorial o en cada ámbito. Y ahí está el famoso tema del caso Chile Solidario con el Programa Puente que intentó un poco meterse al interior de cada familia para encontrarle soluciones a esto, pero definitivamente es un problema complejo desde el punto de vista de la gestión pública.

¿Cuáles son algunas de las cuestiones que afectan la integralidad de la política pública y de la política social en particular?

- a) En primer lugar está la fragmentación de las intervenciones. Si bien hemos empezado a dejar de lado la *programitis* aguda de la década de 1990, es decir, de tener 188 programas sociales, todavía tener 40, como suelen tener algunos ministerios sociales de la región,

es un problema. En este aspecto creo que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) es un buen ejemplo, pues tiene solamente cinco programas sociales, y ya me imagino cómo le cuesta gestionar esos cinco al interior del Ministerio y en el territorio.

- b) En segundo lugar figuran los problemas propios de la implementación de cada sector de gestión pública. No es lo mismo cómo gestiona el MIDIS que cómo gestiona el Ministerio de Educación, el de Salud o el de Vivienda. Y este es un tema no menor que tiene que ver con culturas organizacionales.
- c) En tercer lugar está el tema de los modelos organizacionales inadecuados. Desde Napoleón Bonaparte en adelante estamos formateados para operar en lo público con una mirada sectorial. Cuando avanzamos a esta idea de que algunos problemas públicos —no solamente los sociales, estoy pensando, por ejemplo, en la competitividad económica o en la seguridad ciudadana— requieren, además, de un enfoque mucho más integral, claramente la ruptura con la zona de confort de la visión sectorial es un proceso bien crítico.

¿Tenemos, por tanto, las herramientas técnicas operativas para acompañar ese proceso de integralidad? Probablemente todavía no. Tenemos buena experticia acumulada en la evaluación de programas sociales, pero no en la evaluación de políticas; no es lo mismo evaluar programas sueltos que analizar una política y los efectos concatenantes que tengan las distintas intervenciones que, por ejemplo, se hacen, en materia de seguridad alimentaria. No obstante, no basta con que los ministros se pongan de acuerdo —sabemos que no es tan fácil—; mucho más complejo es que el

nivel operativo de la gestión social se ponga de acuerdo. Y este no es un tema de buenas o malas intenciones, sino de diálogos disciplinarios y de estilos de gestión muy diferentes entre sí. Hay una visión bastante incorporada en América Latina de que lo local es más fácil de integrar porque la gente se conoce. Y esta mirada es mitad cierta, porque también hay ciertos conflictos al interior de los territorios que los hacen fuertemente complejos. Es un proceso político, es un proceso técnico, empero también es claramente un proceso cultural.

Por otro lado está el tema de la coordinación. En América Latina muchas veces se habla de ella como un fin en sí mismo. Sin embargo, mi argumento es que ella es una función estatal, y es una función crítica, pero únicamente tiene sentido en términos de acompañar y ser el soporte de la gestión política y de la técnica. Por tanto, la coordinación por sí misma no sirve; es un gastadero de tiempo en reuniones si uno no tiene un objetivo estratégico. Claramente allí hay un camino por recorrer. Yo trabajo mucho en los gabinetes sociales en América Latina y siempre me gusta preguntarles a los ministros a qué van a la reunión del gabinete. El 90% —exagero un poco, pero no tanto— me dice: «a enterarme un poco que hace el otro ministro». Y eso está muy bien, el intercambio de información es algo que ellos consideran positivo y yo también. El problema está en que intercambiar *información* es más fácil políticamente que intercambiar *organización*. Y cuando hablo de organización me refiero a protocolos de intervención, a modalidades de aterrizaje en el territorio, etcétera. Pero más complicado que coordinar información y organización es intercambiar o coordinar *presupuesto*, que, dicho de otro modo, es sacar la plata del bolsillo que nos dio Hacienda, ponerlo sobre la mesa y volver a redefinir en función del objetivo del espacio de coordinación; ahí todo se complica. Y más complejo aún que estos tres temas es coordinar *autoridad*,

porque muchas veces en América Latina nos enamoramos de las estructuras de coordinación sin preocuparnos en que se ejerza la propia función. En muchos ejemplos exitosos de coordinación en política social, como lo han sido los programas de transferencias condicionadas, como Oportunidades en México y Chile Solidario en Chile, la coordinación la ejercía esencialmente la Dirección de Presupuesto de Hacienda. ¿Por qué? Porque abría y cerraba la canilla presupuestaria. Santiago Leyva en México y Mario Marcel en Chile, para ponerles nombre y apellido a las personas que ejercían coordinación con un recurso estratégico. Si eso es deseable o no deseable es otra discusión.

Ahora bien, la otra pregunta crítica, si pensamos la coordinación como un medio para la integralidad, es ¿en qué momento de la política pública debe coordinarse? Seguidamente, surgen otras preguntas: ¿Coordinación para definir el problema?, ¿coordinación para tomar decisión?, ¿coordinación para la implementación?. Y este tema no es menor. Si uno no tiene objetivos precisos de qué activar en términos de procesos de coordinación definitivamente está en un serio problema.

Algunas de las razones básicas que explican la coordinación son las siguientes:

- a) La típica y más eficientista de estas razones es que muchas unidades ejecutoras o muchos programas despilfarran recursos. Si bien este argumento me parece importante, no es, desde mi punto de vista, el elemento de fondo.
- b) En cambio lo que genera, para mí, la necesidad de la coordinación, es que ante ciertos problemas complejos, multidimensionales, multicausales, las respuestas unilaterales/sectoriales muestran su dificultad. ¿Esto significa que hay que acabar con la sectorialidad? Obviamente que no,

no hay buena intersectorialidad si no hay buena sectorialidad, y esto lo hemos aprendido con sangre, sudor y lágrimas en América Latina en los últimos años.

- c) Lo que tenemos también es una herencia de la programitis. Muchos programas sueltos pueden tener objetivos fantásticos por sí mismos, pero a estas alturas sabemos que muchos programas no hacen una política y muchas políticas no hacen un sistema. El debate que tenemos hoy en América Latina, la frase de moda en la región para los que trabajamos estos temas es, cómo uno construye un sistema integral de protección social con *enfoque de derechos*. La frase sale en tres segundos; construirla es otra historia, y ahí me parece que hay un camino por avanzar.

En este sentido, lo que nos ha dado la historia moderna de las administraciones públicas es una mirada fragmentada sobre la problemática pública, especialmente en algunos temas que requieren visiones más complementarias. Y eso ha dado lugar, ciertamente, a organizaciones sumamente especializadas. Y una organización sumamente especializada, hiperespecializada, por supuesto que va a ver como una amenaza la necesidad de trabajar con las otras. Y ahí hay un problema no menor de cómo uno enfrenta ese reto, porque lo más probable es que aun cuando uno genere acuerdos políticos a través de las autoridades ministeriales, las inercias institucionales, las inercias organizacionales, es decir las restricciones de los actores burocráticos con capacidad de veto, cuando la tienen, van a ejercer justamente ese veto para no articular un trabajo con otros, pues ello implica salir de un modo de trabajar históricamente especializado.

Entonces, ¿cuándo tiene sentido, ante tantas complejidades políticas y técnicas de la coordinación para la integralidad, jugarse por la coordinación? Solamente cuando, nos dice Koldo Echebarría,

un colega español, hay *interdependencia*, cuando se comparte un entorno de trabajo, por ejemplo el territorio, un grupo etario. Es decir, solamente cuando lo que tiene A es requerido por B y lo que tiene B es requerido por C y lo que tiene C es requerido por A, ahí tiene sentido gastar el capital político para operar en este nuevo modo de gestionar lo público que llamamos *integralidad*. Porque compartir la misma realidad no significa necesariamente intercambiar recursos y compartir objetivos generales. Esto es parte de la construcción política, no el punto de partida.

Cierro mi intervención con las ideas de un autor muy conocido, Guy Peters, que habla de un ingrediente de coordinación. Él enumera cuatro pasos:

- a) El primero es que cada sector haga bien lo que le toca hacer. Esa es una recomendación de sentido común, pero de la que no hay que olvidarse. Es decir, aunque un sector no coordine con el otro, que cada uno haga bien lo que tenga que hacer.
- b) El segundo paso es la *coordinación positiva*, esto es que haya un reconocimiento mutuo de los actores. Ello no significa conocerse las caras o tener el correo del otro, es saber que el otro tiene algo que aportar que, precisamente uno necesita y viceversa, y ese es un proceso complejo desde el punto de vista político. Cualquiera que haya estado alguna vez en una reunión de gabinete sabe que existen ministros de primera, ministros de segunda y ministros de tercera. Y cuando el ministro de tercera pierde, siempre que tiene la oportunidad, nos pone trabas en la rueda. Entonces, el tema de cómo uno reacciona y cómo uno redefine los procesos políticos es un asunto no menor para pensar la política de la política social.

- c) El tercer paso nos dice Peters, es lo que él denomina *integración de políticas*. Es decir que en un campo particular de política pública, en este caso la política social, se compartan metas y se definan objetivos comunes. Esto implica un proceso de enorme negociación política, porque envuelve, entre otras cosas, revisar las propias metas ministeriales para acordar en algún punto metas compartidas, y no solamente metas compartidas sino responsabilidad sobre aquellas. Sobre este punto, les cuento que en algún momento estuve acompañando una política pública de desarrollo social en Paraguay, en el gobierno de Fernando Lugo, y había metas muy bonitas, pero para llegar a esas metas —que eran muy complejas y altas— había que intervenir cuatro o cinco ministerios. En otras palabras, nadie había definido quién se encargaba de qué —claro, todos se lavaban las manos—, cuando la meta se acercaba todos se adjudicaban el premio, cuando la meta estaba lejos del horizonte posible nadie decía «Esta meta de mejorías de las soluciones habitacionales me toca a mí» o «le toca a él». Por tanto, ahí hay un tema político por excelencia, que es cómo uno integra políticas, objetivos, metas; por eso es importante en la literatura institucional, los *premios y castigos*, que es otro tema bien crítico en gestión pública.
- d) Y el cuarto paso, que constituye la fase superior, es lo que Peters denomina la *estrategia de gobierno*. ¿Qué significa esto? Que haya coherencia, por lo menos, relativa coherencia, entre, por ejemplo, lo que pasa en la política social y la política económica. Todos recuerdan aquella vieja frase de la década de 1990, en la cual se decía que la política social surtía el efecto ambulancia: que recogía los muertos y

heridos que dejaba la política económica. Esa frase es la antítesis de esto. Justamente la idea es que no haya una direccionalidad contraria entre lo que pase en política social y lo que pase en política económica (2003).

Un reto fundamental por excelencia es cómo se recupera en el campo de lo social la función crítica y fundamental, que es la función de gobierno. La función de coordinación es importante, pero la más importante es la función de gobierno, que es, a fin de cuentas, quién manda en la política social. Quién fija el rumbo, quién define responsabilidades, quién asigna responsabilidades, cómo se redefinen los presupuestos. Ciertamente uno diría: «Es el presidente». Pero fuera de esta frase, que es cierta en muchos casos, la pregunta es ¿cómo en el campo concreto de la gestión social se ejerce concretamente la función de gobierno? Porque muchas veces la función de coordinación deja ambigua la función de gobierno, y todos sabemos que si todos somos responsables de algo al final nadie es responsable de nada.

Finalmente, la pregunta es si la política puede o no lograr una política social más amplia en términos de cobertura e incluyendo a las clases medias. Esto obviamente para un país como Argentina que fue históricamente un país de clase media no es una pregunta menor. ¿La política social va ser solo para los pobres o va ser también, por lo menos, para los sectores medios? Este es un debate que no es académico, sino esencialmente político; más integral en el sentido de todo lo que hemos planteado y de mayor calidad en términos de fortalecimiento ciudadano.

Panel

María Ana Rodríguez Gómez-Cornejo:

Trataré de responder la pregunta de Fabián Repetto acerca de qué aspectos políticos inciden en la formación de agendas públicas y gubernamentales, y cómo ellas se plasman en las decisiones de política social y en la consiguiente implementación de estas decisiones. Creo que en el caso peruano la política social gana preponderancia, en la medida en que lo que busca el gobierno de Ollanta Humala es lograr legitimidad en dos niveles: en el discursivo y en uno práctico tangible. Pero antes es importante entender qué significa *legitimidad*. La *legitimidad* es un término acuñado por varios autores pero principalmente por Max Weber, quien la define como la base de todo sistema de autoridad. Seguidamente, sostiene que consiste en el deseo de obedecer, fundamentado en la creencia de que aquel quien manda merece ese derecho de ejercer la autoridad sobre aquellos que le otorgan esa confianza. En un sistema democrático, esa legitimidad se construye a través del voto que nosotros emitimos y otorgamos a nuestro presidente y congresistas, así como a los representantes de los gobiernos regionales y locales. Ahora bien, ¿cómo se construye esta legitimidad en los niveles discursivo y práctico-tangible? En el nivel discursivo creo que ella se empieza a construir a partir de la principal promesa electoral que hizo el actual presidente,

la cual lo diferenciaba de los otros candidatos: la promesa de la «gran transformación», del cambio. Si analizamos el discurso del primer año de Humala, él le dedica las 12 primeras páginas de las 40 a la política social. Así, en las primeras líneas de su discurso dice: «reafirmo lo medular de mi propuesta y confirmo que hemos comenzado a sentar las bases para la gran transformación» (2012, p. 1). Por tanto, a un año de mandato, el Presidente tiene que legitimar su gobierno en un contexto de crecimiento económico y de democracia, que, sin embargo, reconoce como insuficiente: «no puede haber desarrollo sostenido y democracia solvente sin inclusión» (p. 2). Luego, enfatiza la importancia de la reducción de la desigualdad y con ello justifica la política social de su gobierno. Entonces, como se puede observar, en el plano discursivo, Humala está comprometido en lograr esta legitimidad y lo expresa en su discurso presidencial. En el segundo nivel, en el nivel tangible, es decir, en la puesta en práctica de la política social, como ya lo dijo Fabián Repetto, nos encontramos dentro de un sistema presidencialista con predominio del Poder Ejecutivo, tal como indica el interesante estudio de Eduardo Morón y Cynthia Sanborn sobre las políticas públicas en el Perú (2007). La característica del sistema político peruano, del sistema presidencialista, es que es arbitrario y volátil, porque depende de líderes individuales en la medida en que hay una significativa debilidad partidaria. No obstante, esa volatilidad y esa arbitrariedad le dan mayor posibilidad al Ejecutivo de realizar una serie de reformas e iniciativas que en un sistema parlamentarista, en el cual el Congreso y los partidos políticos son un contrapeso real, no sería posible. En ese sentido, el actual presidente ha sido capaz de reformar en cierta medida la política social, especialmente los programas de lucha contra la pobreza con la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Sin embargo, hay que tener en cuenta que este sistema

político, y las posibilidades que ofrece, no puede funcionar con «un marco institucional nacional y regional endeble» (2012, p. 1). Si bien el MIDIS recién se está implementando, con gobiernos regionales y locales débiles solo obtendremos un muñeco con pies de barro. Empero, esta institucionalidad social del gobierno no solo se limita a la creación del MIDIS sino también a darle mayor protagonismo a una serie de instituciones vinculadas a la política social que incluyen la educación, la salud y la lucha contra la pobreza.

Ahora bien, Fabián Repetto nos ha preguntado ¿qué se hace con esta institucionalidad social? Pues bien, ello depende de la calidad de esa institucionalidad. A su vez, la calidad de dicha institucionalidad depende de la capacidad que tengan los actores de generar coaliciones. Y estas coaliciones son posibles en la medida, como ya lo ha dicho Fabián Repetto, que se genera la centralidad del acuerdo político técnico. En el Perú, este acuerdo, por ejemplo, se ha manifestado en las fotos del evento en las que están Michelle Bachelet, Hillary Clinton y Nadine Heredia; allí la actual primera dama tuvo bastante protagonismo al lado de la ministra Carolina Trivelli. Por tanto, creo que este tipo de mensajes, que se dan desde el Ejecutivo, evidencian este acuerdo político técnico. No obstante, además del acuerdo político técnico, estas coaliciones se deben también a que los actores que tienen más peso comparten un discurso en común, esto es, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que es la institución que tiene la plata, la que tiene la sartén por el mango, y el MIDIS, que también está constituido por tecnócratas eficientes y reconocidos, entre ellos la ministra Carolina Trivelli, que comparten un discurso que permite este diálogo. Y hay también mayor fluidez y una verdadera eficiencia de las reformas que se están implementando en los nuevos programas sociales.

Pero, retomando el tema de la legitimidad del actual gobierno de Humala, creo que es importante analizar la percepción, es decir, qué resultados ha tenido, al fin y al cabo, este esfuerzo por darle preponderancia a la política social en relación con la aprobación. Y es importante ver la aprobación del presidente a un año, pues cuando recién ingresó al gobierno en agosto de 2011 tenía una aprobación de 47% en Lima y de 61% en el interior. Ahora, a un año de su gobierno, en Lima continúa casi con la misma aprobación de 42%, pero en el interior esta ha bajado de 61% a 39%, es decir, 20 puntos porcentuales. Al respecto, es necesario señalar que Humala es el primer presidente que ha ganado la elección sin ganar en Lima, es decir, por primera vez en la historia democrática del país un candidato ha ganado las elecciones sin tener mayoría en Lima. Por tanto, creo que al actual presidente debería preocuparle que a un año de su gobierno haya disminuido su aprobación en el interior, pues es muy probable que las reformas no estén siendo percibidas como exitosas por la población que votó por él. No hay que olvidar que la legitimidad no solo existe en las elecciones sino que se construye a lo largo del gobierno; por eso son tan importantes las encuestas de opinión.

Para finalizar cito la primera razón por la que se aprueba el gobierno de Ollanta Humala, según la última encuesta nacional de Ipsos Apoyo: se «[e]stá trabajando en programas sociales para los pobres» tiene un 48% de aprobación (2012, p. 2). Si bien no tengo los datos diferenciados de Lima y el interior, se puede inferir que a pesar de que la aprobación ha caído globalmente, la población reconoce que está haciendo algo positivo en el ámbito de la política social. En conclusión, podemos decir que el esfuerzo del actual gobierno de construir una legitimidad a partir de la política social no se ha quedado en el nivel discursivo

sino que también ha llegado al práctico tangible. En otras palabras, este gobierno ha traducido concretamente un discurso en el que prometía un mayor presupuesto y políticas sociales. No quiero sonar como funcionaria del gobierno en lo más mínimo, solo baso mi análisis en estos datos y en los conceptos que nos ha presentado Fabián Repetto.

Lourdes Flores Nano:

Comparto la visión, el concepto central, que el profesor Fabián Repetto ha planteado: hay que construir un sistema de protección social con énfasis en derechos. Comenzaría, en consecuencia, diciendo que me parece fundamental afirmar que cuando hablamos de políticas públicas —aunque naturalmente deben tener un contenido técnico para ser eficientes— hablamos de política, es decir, suponen visión, objetivos, metas y logros. Imposibles de alcanzar si solo se hace política, si se trazan metas inalcanzables y no se cuenta ni con los recursos ni con los instrumentos de gestión debidamente preparados para lograrlos, pero que se convierten en mera ejecución y no en políticas públicas cuando no están precedidas, como la exposición lo ha planteado, de una visión política de quién conduce el Estado y aspira a que este cumpla una tarea, como volveré a sostener con más detalle. Este asunto es un primer concepto fundamental; me parece fantástico que se discuta el concepto de las políticas públicas dotadas de un contenido político, rechazando, en consecuencia, planteamientos puramente tecnocráticos de los que discrepo en lo económico y con mayor razón en lo social, pero, obviamente, repito el concepto, no podría haber una política exitosa si esta fuera puramente política y no tuviera elementos de gestión eficientes.

El segundo concepto con el que también coincido y me parece central es la visión de políticas públicas dentro de un marco de integralidad y no de simples programas. Esta es otra noción que me parece esencial, porque, efectivamente, la década de 1990 fue un periodo en el que por la cooperación internacional, en particular, se enfatizó la focalización de ciertos programas, de ciertos sujetos con ciertos recursos, cuando dicha focalización pudo haber tenido el valor instrumental de concentrar recursos escasos. Salíamos de una crisis económica muy grande y todas nuestras economías pasaban un proceso de liberalización; consecuentemente nos preguntamos ¿cómo hacemos para que determinados recursos que son normalmente escasos lleguen con mayor eficiencia a los sujetos más necesitados? Por tanto las medidas tomadas en ese decenio tuvieron un sentido de eficiencia y de concentración en ciertos sujetos, pero creo que esa política ya demostró su fragmentación. Si bien hemos podido decir que cuantitativamente la pobreza, específicamente la pobreza extrema, en nuestro país se ha reducido, esta disminución no ha logrado el rol transformador de una etapa económica particularmente descollante. Por eso, recogiendo lo que aquí se ha dicho, quisiera rescatar los dos factores centrales que, desde mi perspectiva, necesitamos para que el Perú transite por un camino exitoso. En primer lugar, la vigencia y permanencia en gobiernos diferenciados de un modelo constitucionalmente consagrado, que es el de la economía social de mercado. Al respecto, creo que el actual gobierno aportará mucho si mantiene la línea económica que ha trazado, aunque provenga de otra tendencia política. En segundo lugar, y ahí tenemos una carencia fundamental, los que creemos en una economía social de mercado creemos que tiene que haber mercado, y un mercado fuerte y poderoso, pero sostenemos que necesitamos, también, no un Estado sobredimensionado y perdido, sino un Estado fuerte,

concentrado en tareas fundamentales y poderoso particularmente en lo social. Por ello creo que el sentido de integralidad tiene tanta razón de ser, porque quienes así entendemos el rol del Estado no consideramos que las políticas sociales sean un simple complemento de lo económico; son un instrumento central del objetivo de desarrollo que reclama una buena y sana política económica, pero que reclama, asimismo, una buena, sana y eficiente política social. Son elementos que se complementan, son elementos centrales que van de la mano, y por eso creo que afirmar enfática y claramente que nos toca comentar la tarea del Estado, ese es el objetivo que me he propuesto a mí misma en las próximas semanas o meses. Le toca al Estado, a un Estado que está llamado a prestar servicios sociales fundamentales, como la educación o la salud, con eficiencia, sin los cuales, como bien ha dicho Meléndez, la modernización del Perú estaría trunca, con enorme informalidad, con enorme conflictividad social (2011). Es la hora del Estado, y quien lo prometió en campaña tiene el deber fundamental de cumplir esa promesa. Y, así, entonces, efectivamente, las políticas sociales y, por tanto, la afirmación del rol del Estado no es el de la sumatoria de programas, ni siquiera, como bien decía Mariana Rodríguez, 12 páginas de un discurso de 40. ¿Qué conecta una cosa con otra?, ¿qué hay más allá de esa enumeración sucesiva de sector por sector? En relación con este tema, creo que algo se está haciendo, algunos proyectos están mucho más coordinados entre sí. Y ejemplo de esta lógica programática fue la idea de un barco que navegara por los ríos llevando salud, planes de apoyo, etcétera. Por tanto, hasta programas que son muy pequeños necesitan de una coordinación interinstitucional.

Estamos en un momento crucial, el Perú camina con un derrotero que espero no cambie, pero nos toca tener un Estado fuerte, eficiente en sus tareas. Y porque creo que lo social es fundamental,

tampoco creo que sea una tarea exclusiva del Estado. Soy una convencida de que, como otros países latinoamericanos lo demuestran, una adecuada asociación de lo público y lo privado puede permitir también —bajo el liderazgo político y los objetivos tratados por el Estado— una eficiente gestión privada que permita al Estado cumplir tareas. Creo, por ende, que en ese progreso el Estado se fortalece, si, por ejemplo, tiende la mano al sector privado para favorecer con más eficiencia, recursos y gestión sobre todo que pueda ser bien desarrollado.

Ahora bien, otro tema central, que ha sido tocado y al cual la política no puede ocultar su importancia, es el de los niveles de decisión; los niveles de decisión y la lógica que hay detrás. Comparto plenamente esta posibilidad de mirarse políticamente y preguntarse cuál es el objetivo, pues hay políticas sociales cuyo objetivo es clientelaje, y si no recordemos a Hugo Chávez y el éxito que eso le trajo. No obstante, esas no son las políticas públicas que queremos en el Perú; no queremos populismo presidencialista o de la pareja presidencial, no queremos la creación de un clientelismo puro. Empero, tampoco queremos lo que vivimos en el fujimorismo, es decir, una relación clientelar, por parte del propio presidente de la República, en cada posta médica, en cada carretera, en cada escuela: el naranja por todo el país. Eso ya lo hemos vivido y no nos parece que sea la forma sana de ejecución de políticas públicas. También, hemos vivido una atomización y un fortalecimiento de organizaciones sociales que tienden a politizarse y que, si no van amarradas, pueden convertir programas válidos en programas poco eficientes. Mucho se ha dicho desde la academia y mucho han dicho los estudiosos sobre la pérdida de recursos en programas sociales que tienden a politizarse y cuyos actores no están mirando el gran objetivo central que les corresponde sino, quizá, la situación de sus propias necesidades.

En resumen, creo que, como se ha dicho bien, necesitamos fortalecer primero el rol político, desde el más alto nivel; saber cuál es el papel que le corresponde al jefe de Estado. Segundo, los niveles de coordinación. Creo, por ejemplo, en la importancia central del Consejo Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), que debería ser un gran instrumento hacedor de políticas públicas y de coordinación; no simplemente contemplación de los servicios sino de coordinación. Asimismo, considero que tiene un rol muy importante el debate presupuestal; deberíamos exigir eso en el Parlamento, pero antes del gobierno, que es el que debería llevar estas ideas para la asignación de recursos del año próximo. Creo, finalmente, que un gran tema muy difícil de resolver, pero esencial, ha sido esbozado por Fabián Repetto. El Perú ha descentralizado su Administración Pública de una manera muy grande y me temo que en algunos casos esa descentralización excesiva ha generado incapacidad real, que políticas públicas diseñadas del más alto nivel lleguen a quienes deben llegar. Los ministros de Educación o de Salud, digámoslo con claridad, tienen hoy poco que hacer en la ejecución de políticas públicas de sus sectores; esto tiene que ser diferente. No digo que demos marcha atrás, pero tenemos que establecer mucho mayores niveles de coordinación, si no tenemos ministros de Estado que fijen políticas y una ejecución que se plasma de manera totalmente distinta, dispersa y ajena al Estado.

Y para terminar, quisiera dar mi punto de vista como abogada afirmando que todo eso también tiene un correlato en lo jurídico. Como bien se ha dicho, si queremos tener una política social a partir de los derechos es evidente que el modelo del neoconstitucionalismo ya no considera solo derechos sociales como los llamados derechos que se ejecutaban en las constituciones conforme habían recursos; actualmente nuestro Tribunal Constitucional ha avanzado en varias de estas cosas. Los derechos sociales

se consideran derechos fundamentales de la persona, su exigencia, desde luego, tiene que ser progresiva en función de la red existente, pero más de una interesante sentencia del Tribunal ha puesto, ha obligado a sectores públicos a cumplir ciertas obligaciones demandadas por un ciudadano que reclamaba algún derecho social que no era atendido. Por estas razones creo que este es un debate central de un país que se tiene que preguntar qué Estado queremos, cuáles son sus roles y tareas, y cuánta fortaleza y recurso les damos para que funcione de una manera más armoniosa. Y eso integra desde el más alto nivel del Poder Ejecutivo hasta los niveles de descentralización más grandes en el Perú que actualmente, repito, en esta materia tienen mucho que decir.

Martín Tanaka:

En primer lugar quisiera comentar un punto que me llamó la atención en la presentación de Fabián, que es la discusión que él hace sobre la política social progresista y cuáles serían sus características. Este es un tema que ameritaría mucha discusión pero la pregunta que quisiera plantear es cómo queda esa cuestión en el contexto de países de diferente signo político, es decir, en naciones que se toman más en serio el tema de la política social, independientemente de que sean de izquierda o de derecha. Por ejemplo, creo que países como México, Colombia, cuyos gobiernos no pertenecen a la órbita progresista, están tomando seriamente el desafío de lo social. Mi pregunta, entonces, cuestiona la relevancia del corte progresista o no en la implementación de políticas sociales. Y creo que ese es un tema que ya ha sido puesto en duda por Lourdes Flores Nano. En consecuencia, considero que la política social eficiente no tiene por qué estar asociada necesariamente a políticas progresistas o a gobiernos vinculados tradicionalmente a la izquierda política. De hecho, si se analiza la dinámica de los

gobiernos en América Latina —por lo menos de los dos que he mencionado e inclusive podríamos añadir el caso de Chile en los últimos años— se puede observar cierta continuidad importante en materia de políticas. Por tanto, eso plantea que se entienda la política social como una política de Estado, como sostuvo Rolando Ames. Al final de mi comentario volveré a este tema.

En segundo lugar, quiero plantear un problema que también ha sugerido Rolando Ames: el de la dimensión más estrictamente política de la política social —por deformación profesional no puedo evitar referirme a ese tema—. Al respecto, diría que esta nueva oleada de interés por la política social en América Latina tiene que ver con la insatisfacción de los resultados que dejaron la aplicación de las políticas neoliberales y con este desafío que planteó lo que varios autores han llamado «el giro a la izquierda» en varios de nuestros países. ¿Por qué las fuerzas de izquierda llegan al poder o por qué las izquierdas crecen electoralmente en otros países? Lo que ha ocurrido es que los gobiernos de izquierda han tratado de marcar diferencias con los regímenes precedentes, precisamente, mediante el énfasis en la política social. Pero también ha sucedido que los gobiernos que no son de izquierda ven amenazada su legitimidad política por este giro y, por tanto, quieren ponerse a tono y reconocer que ha habido una debilidad en la primera ola de reformas estructurales en materia social, y pasar a una segunda etapa en la que se considere más seriamente estos asuntos. Por eso decía que hay gobiernos de muy diferente orientación ideológica y todos comparten la centralidad de la política social como estrategia de construcción de legitimidad política. Ahora bien, no debemos olvidar que esta nueva iniciativa de lo social ocurre en un contexto de bonanza económica, de crecimiento, de presupuestos públicos más grandes que tienen que ver con el *boom* de las economías de exportación. Por consiguiente,

los gobiernos tienen mucho más dinero y se ponen de moda estas políticas de transferencias condicionadas de dinero, que son una manera muy eficiente, políticamente, de hacer grandes cosas en política social, para evitar pasar por el camino más complicado de hacer que la educación o la salud funcionen mejor. Es una manera de evadir ese problema, aunque, por supuesto, eso es algo que también está presente en la agenda política. Si uno mira la realidad latinoamericana contemporánea, encontrará que otro de los grandes desafíos de la política social es precisamente el tema que mencionó Lourdes Flores Nano, el del clientelismo político. Hay gobiernos que quieren legitimidad, que tienen dinero, y la tentación de vincular la aplicación de la política social a un modelo político específico es muy grande. Ahí, entonces, se produce un problema que necesita ser abordado, pensado: la relación entre la política partidaria y la social. Respecto a este tema, podríamos decir que quizá donde las cosas han ido un poco peor es en países en los que el clientelismo, la dinámica clientelista, se ha desbocado. Allí donde el equilibrio político o la dinámica de relación entre gobierno y oposición están mucho más tirados hacia el lado del gobierno y donde hay un régimen que no enfrenta una oposición efectiva, la tentación de confundir *política social* con *clientelismo político* ha sido muy grande. Mientras, por el contrario, en países donde hay un sistema político más equilibrado, donde hay mayor contrapeso, mayor capacidad de fiscalización de la oposición, la política social ha tendido a tener características más asociadas a la política de Estado. En este contexto, para aquellos países en donde no hay una dinámica más equilibrada entre gobierno y oposición, los avances en política social tienen que ver con la capacidad que tienen los tecnócratas y profesionales para aislarla de presiones políticas o partidarias. Ya sea por freno internacional o por fortaleza de

elencos tecnocráticos, se han podido lograr, más o menos, niveles de autonomía respecto a las presiones políticas, no obstante este continúa siendo un tema preocupante.

Finalmente, en el Perú hemos tenido, ya lo anticipó María Ana Rodríguez, de manera un tanto paradójica, una dinámica clientelista asociada a la debilidad de la oposición y un desbalance entre el gobierno y los de oposición durante los años del fujimorismo. Posteriormente, en los años subsiguientes, con el gobierno de Alejandro Toledo y el segundo gobierno de Alan García, básicamente esos dos, hemos tenido una dinámica política más equilibrada, pero mientras otros países en la región aplicaban políticas sociales muy agresivas, el Perú fue relativamente tímido. Sobre el gobierno de Toledo podríamos argumentar que no tuvo tiempo para hacer políticas sociales más agresivas porque tuvo que enfrentar una crisis y le tocó un poco tarde el ciclo de bonanza económica, además de que fue un gobierno débil, sin capacidad política para implementar iniciativas sociales más audaces. En relación con el gobierno de García, a él sí le tocó netamente un periodo de prosperidad; él ya había sido muy populista en su primer gobierno, por lo que podría haber hecho una fuerte política social y, sin embargo, se desaprovechó esta oportunidad. Y creo que uno de los motivos fue que quería liberarse de los fantasmas de su primer gobierno y no hacer nada que recordara al García de 1985 a 1990. Pero pienso que también tiene que ver con una suerte de cálculo político, que es un tema importante de agenda. Es decir, en qué medida aplicar política social de combate a la pobreza es una política eficiente. Considero que el gobierno de García estaba atrapado en ese tipo de dilema y al final privilegió la obra pública por encima de la política social. Para ponerlo en una frase, se prefirió «el colegio emblemático por encima de la mejora de la calidad educativa» y en términos

político-electoral fue una gran apuesta, aunque en lo social no podemos decir lo mismo.

Finalmente quisiera comentar sobre el actual gobierno de Ollanta Humala, que sí ha puesto, como decía María Ana Rodríguez, mucho énfasis en el tema de la política social, pero ha tenido problemas de implementación: como no tuvo partido ni cuadros técnicos, o si los tuvo se peleó con ellos, debió reclutar gente nueva. En medio de estas dificultades, extrañamente está utilizando ese viejo refrán de «hacer de la necesidad virtud». El Estado peruano sorpresivamente ha llegado a un camino en el que la política social se ha convertido en algo similar a la política de Estado, no debido a una concertación y de una convicción muy profundas de los actores políticos sino precisamente por la debilidad de estos, en tanto los partidos muestran muy poca capacidad para desarrollar programas e implementar políticas. En consecuencia, el espacio para darle más autonomía a determinadas instituciones estatales, con el fin de asegurar un manejo más profesional y menos político, así como su continuidad, más allá de los gobiernos y de su sesgo político, es, paradójicamente, una posibilidad abierta en el Perú.

Rolando Ames:

En el Perú, creo que más que en la Argentina, la inclusión social debería ser una prioridad, debería significar un cambio en el Estado. Es decir, nuestro país no solo tiene un problema de pobreza o de desigualdad económica, sino de no reconocimiento de la condición ciudadana de una muy buena parte de su población. La marca colonial que señala que los de la sierra valen menos es aún muy fuerte, no solo en editoriales de medios supuestamente serios sino también en nuestras conductas, todos

los días. Y estos comportamientos implican, evidentemente, los riesgos de generar reacciones de vuelta, igual de tensas y agresivas.

En otras palabras, si en el Perú avanzamos más en inclusión social también lo haremos en la construcción de un Estado democrático, pues no debemos olvidar que nuestra base de Estado democrático como país andino está muy marcada por fenómenos previos. En relación con este tema, me llamó la atención cómo Rosemary Thorp decía, no solo conceptualmente sino casi como actitud, «qué difícil hacer inclusión, qué difícil hacer políticas de equidad; ustedes tienen un pasado muy largo que marca el presente».

Entonces, creo que estamos en un momento oportuno y favorable para lo que actualmente es o ha sido la política distintiva del gobierno de Ollanta Humala, ya sea que le vaya bien o mal; y en ese sentido es positivo que Lourdes Flores Nano esté aquí presente y que la hayamos podido escuchar; ojalá que esto se convierta en política de Estado. Esta es una prioridad que además, a mi juicio, no se añade al crecimiento económico sino que también lo afecta, es decir, no podemos agregar al crecimiento económico la inclusión social; no se trata de una suma aritmética.

Una fuente de mayor confianza, como el Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP), que es un organismo de estudios de coyunturas políticas ligado al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), realizó un trabajo apenas ganó Ollanta Humala. Este estudio se llevó a cabo justamente para analizar qué podría significar el caso de Humala, es decir, qué podría significar un programa político que prometía articular crecimiento económico con inclusión. Al respecto, el PAPEP decía que eso era redefinir el crecimiento, porque este también genera el aumento de la desigualdad. De igual forma, sobre este tema, George Gray Molina afirmó: «Cuidado, están pasando

por un ciclo económico de crecimiento; sean conscientes de la importancia que tiene este contexto». Por tanto, se nos está advirtiendo que ese ciclo va a alterarse, va a tener un fin.

En segundo lugar, podemos observar cómo esta forma de crecimiento ya está dando mucho del empleo que puede dar, por tanto, no es una ruta que se pueda seguir para siempre. Asimismo, Gray Molina sostuvo que hay una baja productividad de mano de obra en los sectores laborales peruanos. Y hay otro aspecto recurrente: en las curvas de productividad, en las que el sector minería o ciertos sectores industriales están arriba, el sector agrario está bajísimo y es el que ocupa más población. Entonces, no habrá mejora de calidad de vida ni inclusión solo por la continuación de esta política económica. Por ello, creo que es muy oportuno este momento para, cualquiera sea la suerte del gobierno de Humala, que la inclusión social se convierta en política de Estado, pero de prioridad. Eso es muy importante porque es la vía para construir las bases de un Estado verdaderamente democrático.

Empero, no hay que sentirnos menos ni tampoco más atrasados porque la Argentina, Brasil, a su modo, con mayores problemas por su heterogeneidad de población, o Chile hayan tenido posibilidades de enraizar un poco más sus instituciones democráticas, pues este hecho tiene que ver con datos objetivos e históricos. Debemos recordar que fuimos sede de importantes culturas prehispánicas, del Virreinato y vivimos siglos escindidos como República española o República de indios. Por tanto, venimos de ahí. En consecuencia, considerando estos factores, diría que nuestro proceso de democratización es reciente y no llega ni a 100 años, y que nuestro trayecto de afirmación de democracia solo tiene 50 años (poniendo en paréntesis a Juan Velasco Alvarado y a Alberto Fujimori).

En otras palabras, estamos aprendiendo, y es interesante verlo objetivamente, porque de esa manera sabemos hasta dónde podemos llegar sin defraudarnos. Creo, incluso, que no lo estamos haciendo mal, y la migración es sin duda el gran factor de democratización que está obligando a las élites a replantear no solo política sino humanamente su ubicación en el país. Anteriormente he escuchado afirmar a Fabián Repetto, en relación con otros casos latinoamericanos, que no se pueden realizar programas de ayuda monetaria, de transferencia monetaria y, menos, programas universales de educación y de salud de calidad si primero no hay un conocimiento, una experticia muy fuerte, porque se trata de poblaciones gigantescas en lugares distintos.

Quisiera terminar mi comentario con dos temas. En primer lugar, me parece que en el país, sobre todo en Lima, hay una tendencia muy mediática además, todavía dominante, de desprestigio del Estado. Mientras ese continúe, ¿qué calidad tendrá la política de Estado? ¿Quién de calidad trabajará ahí? ¿Qué gobierno le dará mejores salarios e incentivos a una institución que desgraciadamente estamos acostumbrados a que funcione mal? En segundo lugar, creo que esa posibilidad de coordinar políticas sociales y de tener una perspectiva intersectorial podría llevarnos, a todas las fuerzas y no solo al gobierno, a plantearnos en serio, más allá de las huelgas que han sacudido al país, qué podemos hacer en educación y en salud. De hecho, en el nivel estatal ya se avizoran algunos cambios: los sectores de la Mujer, Salud, Desarrollo e Inclusión Social, y Educación están a cargo de mujeres. No obstante, hay ciertas medidas que el gobierno de Humala puede realizar, como, por ejemplo, hacer una propuesta fuerte, grande, a cinco años, que vaya más allá de su periodo presidencial. Sin duda, el Acuerdo Nacional podría ser un ambiente propicio para eso.

En suma, hay que mejorar las cosas buenas que se están haciendo y corregir las que estén mal. No se trata de trabajar solo desde la lógica partidaria, de echarle lodo al que está en el gobierno; esa actitud, ya lo dije, desprestigia la política en el Perú. Pienso que allí tenemos un problema y, a la vez, una posibilidad muy importante.

Reforma del Estado e inclusión social

Denise Ledgard

Uno de los objetivos principales de esta presentación es mostrar un poco qué es lo que estamos haciendo desde la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) en relación con la gestión pública. Siempre se afirma que ella es el gran problema, pues cuando alguna institución o algún sector estatal dice que algo no está funcionando, casi siempre hace referencia a la gestión pública. No obstante, muchas veces no se sabe ni siquiera qué es *gestión* y para explicarlo les presentaré la estrategia que tenemos en la PCM.

Quisiera señalar que los problemas que mostraremos no han sido enumerados simplemente en función de una revisión de literatura, ni tampoco parten de nuestro propio conocimiento o experiencia. Desde enero de 2012 en la Secretaria de Gestión Pública hemos trabajado para formular una Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y partimos de un levantamiento de información. Así, identificamos cuáles son los problemas principales, no solo para el gobierno central sino también para los gobiernos descentralizados. El primero de ellos es la desarticulación de la implementación de los sistemas de planeamiento y presupuestos públicos. El segundo es el deficiente diseño de la estructura de organización y funciones en las instituciones del sector público. El tercero son los inadecuados

procesos de producción de bienes y servicios públicos. El cuarto es que contamos con una infraestructura, equipamiento y gestión logística insuficientes. El quinto es la inadecuada política y gestión de recursos humanos. El sexto es la limitada —casi inexistente— evaluación de resultados e impacto, así como seguimiento y monitoreo de los insumos, productos, procesos y resultados de proyectos y actividades. Y, finalmente, el séptimo es la carencia de sistemas y métodos de gestión de la información y el conocimiento. Probablemente este último punto es quizá novedoso, pero es central y neurálgico en la Administración Pública peruana. Ustedes se sorprenderían si supieran que, por ejemplo, no solo la PCM no sabe lo que está haciendo el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), sino que no sabe ni siquiera lo que se está haciendo al interior de ella, es decir, en la oficina del costado, incluso dentro de la misma oficina, en las unidades que están una al lado de la otra. Este desconocimiento produce, en consecuencia, una duplicidad de acciones; no se sabe quién está haciendo qué y no se sabe cuáles son los avances. Por eso decidimos recoger todo lo existente, sistematizar e identificar cuáles eran los problemas principales para así construir sobre lo avanzado.

Por ello, antes de hablar de reforma del Estado o de modernización de la Administración Pública, tuvimos que hacernos una pregunta central: ¿Hacia dónde quiere ir el país, qué es lo que nosotros queremos, cuál es el Estado que queremos? Seguidamente, hicimos reuniones técnicas con expertos, con funcionarios públicos, con gobiernos regionales y locales. De este modo, construimos esta estrategia con el objetivo de construir un Estado moderno al servicio de las personas. Y este fin definitivamente implica un cambio en los enfoques y prácticas de gestión, porque actualmente ella se mira a sí misma en lugar de concebir sus servicios

e intervenciones como expresiones de los derechos de los ciudadanos. Y una gestión que trabaja para sí misma, para cumplir con los reglamentos, para que no le caiga el Órgano de Control Institucional (OCI), no es lo que le interesa o necesita el ciudadano. Por tanto, lo que queremos es construir un modelo que parta de las demandas ciudadanas y que ellas marquen la oferta del Estado. Para ello, llegamos a caracterizar, de alguna manera, los atributos que debería tener este aparato estatal:

- a) Un Estado *orientado al ciudadano*, con una gestión pública en la que funcionarios calificados y motivados se preocupen por entender y responder a las necesidades de los ciudadanos. En otras palabras, ir, como ya hemos dicho, de la demanda a la oferta.
- b) Un Estado *eficiente*, que use de manera racional los recursos, buscando que los ciudadanos tengan lo que necesitan al menor costo posible y con estándares de calidad adecuados.
- c) Un Estado *unitario y descentralizado*, que satisfaga las necesidades de la población de manera integral adecuándose a la heterogeneidad de ellas. Como saben, uno de los avances más interesantes en el tema de modernización del Estado ha sido todo el proceso de descentralización. Ahora bien, a pesar de que reconocemos que la descentralización es un proceso necesario y lo apoyamos, si tenemos un aparato estatal que funciona mal, de manera ineficiente, desordenado, etcétera, cuando este se descentraliza lo único que hace es repartir la ineficiencia y el desorden a otros niveles gubernamentales, a otras zonas territoriales. Por tanto, tenemos que considerar también este aspecto descentralizado sin perder de vista que constitucionalmente somos también un Estado unitario.

- d) Un Estado *abierto*, que sea transparente y accesible a los ciudadanos, en el que el funcionario público rinda cuentas, en el que el ciudadano, además, sepa que tiene derechos y que el gobierno está obligado a responder.
- e) Y, finalmente, un Estado *moderno e inclusivo*, que garantice los derechos e igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

Este último atributo tiene relación con el objetivo de este seminario y me detendré un poco en él para tratar de encontrar algunos puntos de convergencia.

¿Qué entendemos nosotros, como PCM, cuando hablamos de *inclusión social*? Sobre este punto hay debates interminables, así que hemos optado por tomar la definición que tiene el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), ya que es el órgano rector sobre este tema. El MIDIS define la inclusión social como la orientación central de la política hacia el logro de una situación en la cual todas las personas, en todo el territorio nacional, ejerzan sus derechos, accedan a servicios públicos de calidad y estén en la capacidad de aprovechar las oportunidades que generan el crecimiento económico. Como sabemos, y como decía Carlos Eduardo Aramburú, tenemos un crecimiento económico sostenible; probablemente desde el año 2005 hemos crecido a un ritmo sostenido, en promedio al 7%. Sin embargo, cuando uno conversa con la población, y más aún en provincias, te dicen: «¿Dónde está el crecimiento, dónde están las inversiones, qué está pasando?». Entonces, el enfoque de Estado inclusivo debe estar orientado a que su acción procure que todos tengan igualdad de oportunidades. Y esa igualdad requiere generar recursos necesarios para invertir en aquellas áreas donde las personas no tienen los derechos satisfechos y, allí, priorizar. Somos, pues, un Estado

que no prioriza, que no estudia la demanda y dice «¿Sabes qué? Estos son los recursos, esta es la demanda; yo voy a comenzar por esto, por estas razones». En otras palabras, se quiere hacer todo y se termina haciendo nada. El Estado no es eficiente, ni eficaz, en el *delivery* de servicios; los servicios deben llegar de una manera oportuna y al menor costo posible. Y ahí está, en algún grado, la interrelación entre la política de modernización de la gestión pública y la política de inclusión social, sobre todo en el tema del acceso de servicios públicos de calidad.

Por ello, con esta visión del Estado, lo que planteamos es emprender el proceso de cambio y de reforma en el nivel de gestión operacional. Es decir, pasar de una gestión que se mira a sí misma a una gestión que obtiene resultados. Ahora bien, si revisamos todos los antecedentes de reformas administrativas desde el año 1990, vemos que sí se han realizado antes; sin embargo, no se ha hecho una reforma integral en el nivel gerencial. Lo que se hizo en aquella época fue trabajar el tema de las *islas de eficiencia*, pues se necesitaba impulsar la economía. En consecuencia, se crearon una serie de organismos, como la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (Sunarp), el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), entre otros, que fueron funcionando de buena manera, pero casi todos con carácter económico. Por tanto, en la actualidad se requiere una visión más integral, pero enfocada en la parte social. No obstante, desde la Secretaría de Gestión Pública no hemos querido hablar de reforma del Estado y todo lo que ella implica, pues, como saben, se trata de un proceso que envuelve a los tres poderes, que tiene que ver con reformas políticas, etcétera. En cambio, nos hemos centrado en la reforma administrativa, con el impulso de la modernización de la gestión pública. Pero, ¿qué significa *modernización*?

Básicamente tener acciones orientadas a incrementar los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión pública para lograr que los beneficios lleguen a los ciudadanos. Y para eso partimos de un modelo de gestión con *enfoque de resultados*. ¿Qué se quiere lograr con esta nueva gestión? A continuación expondré los principales desafíos que hemos encontrado.

- a) «Cambiar el chip». Probablemente esto es lo más difícil de hacer, pero a ello apuntamos. Queremos lograr que la gestión sea una de resultados y deje de pensar solamente en el control, pues es allí cuando se cae en la inacción. Y buena parte de esta inacción se debe a que toda la Administración Pública depende de un proceso presupuestario. En otras palabras, si el sistema de planificación con el que debe ejecutarse el presupuesto es ineficiente, no se podrá planificar a tiempo, pues a menudo los recursos llegan cuando ya se acabó el periodo gubernamental o la función o cuando ya no se puede ejecutar en ese año.
- b) Encontrar un punto medio entre la rigidez de un sistema que lleva al incumplimiento y a la inacción a uno más flexible que se dirija hacia el logro de resultados. Si el trabajo de los funcionarios se limita responder a este sistema de control nunca tendremos una gestión pública eficiente.
- c) Fortalecer el Sistema de Modernización de la Gestión Pública. Actualmente existen once sistemas administrativos que se constituyen como los sistemas de soporte de todos los organismos estatales. Y son sistemas transversales pues son una cadena de valor que va desde el insumo hasta el resultado y, por ende, hasta al ciudadano. Sin embargo, el problema es que estos no conversan entre sí; no se interrelacionan (los sistemas de presupuesto público,

de planificación, de tesorería, de compras, de recursos humanos). Precisamente, uno de estos sistemas transversales es el de Modernización de la Gestión Pública, pero este no tenía contenido. Entonces, nosotros estamos procurando darle a este sistema de modernización, mecanismos de coordinación y articulación gubernamental.

¿Cómo le daremos estos mecanismos al Sistema de Modernización de la Gestión Pública? Como ya lo he mencionado, una manera de enfrentar los problemas es construir una política pública que haya identificado los problemas, que haya mapeado los actores, que haya hecho un buen diagnóstico, que haya visto todas las alternativas de acción. Lamentablemente, este sistema no ha tenido anteriormente una política nacional de modernización. Antes se tenía la política de simplificación administrativa como la política integradora de toda la gestión pública. Pero la simplificación administrativa es una parte de lo que significa la gestión pública —que tiene que ver con los procesos, con ahorrar tiempo y dinero en trámites—, pero no es toda la gestión pública. Por ejemplo, en una reunión con el MEF hemos visto que se han conseguido avances en el presupuesto por resultado; no obstante, este es un logro parcial, pues ya se han dado cuenta de que si no se ve todo el ciclo de la gestión y toda la ejecución, no se tendrán todos los elementos de una gestión pública por resultados. ¿Cuáles son estos elementos? En primer lugar, la *planificación*, es decir, qué es lo que quiero hacer, cómo lo voy hacer, temas que tienen que ver, precisamente, con el presupuesto. Luego, una vez que se he definido los objetivos, tengo que ver cuánto dinero necesito o cuánto tengo, y el presupuesto dependerá del MEF, del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) o la PCM, esto es, de quien esté en ese momento con más fuerza.

En segundo lugar está la gestión financiera, la de recursos humanos, etcétera, y, finalmente, el monitoreo y la evaluación. Ese es el ciclo. Posteriormente, una vez que monitoreo y evalúo, tengo resultados para poder retroalimentar mi planificación. Por eso la gestión por resultados es un círculo; no se puede ver como si se tratara de compartimentos estancos. Y eso es, justamente, lo que está pasando: muchas veces se confunde el todo por la parte y los funcionarios públicos hablan de *presupuesto por resultados* en vez de *gestión por resultados*.

Ahora bien, ¿qué es lo que estamos planteando?

- a) Como primer eje estamos haciendo lo que se tiene que hacer: vamos a construir una política a largo plazo a la que hemos denominado Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2021 —en realidad debería ser 2050, pero hemos planteado 2021 basándonos en el Plan Bicentenario de Ceplan y, específicamente, en uno de los ejes que habla del tema de reforma del Estado—. Entonces, estamos planteando una serie de lineamientos para ordenar, para, por lo menos, dejar un marco orientador, con el objetivo de que cuando nos vayamos los siguientes trabajadores ya no tengan que crear una nueva modernización del Estado. Sin embargo, mientras tanto, tenemos que empezar a hacer y mostrar. En consecuencia, ¿qué es lo que nosotros planteamos? Modelos incrementales; política pública con estos modelos. Los modelos incrementales son ensayo y error y se dan en un corto plazo: veo qué funciona y qué no funciona. Hacerlo en el gobierno central probablemente sería muy ambicioso, por ello, hemos empezado con los gobiernos descentralizados, y por eso nos hemos

planteado una estrategia de intervención articulada en el nivel descentralizado a través de pilotos de modernización. Justamente la semana pasada hemos logrado, de manera coordinada con el Congreso de la República, modificar una norma de la ley marco de modernización de la gestión pública para poder firmar convenios de gestión entre el MEF, la PCM y un gobierno descentralizado específico que quiera entrar a un proceso de modernización. Así dicha transformación se podría hacer ordenada y coherentemente, delimitando responsabilidades, con presupuesto, etcétera. Con ello hemos logrado que esto que estaba solamente en el nivel central este también para el nivel descentralizado.

- b) Con todo, el eje dos, lo hemos denominado Observatorio de Modernización de la Gestión Pública, pero todavía seguimos dándole vuelta al nombre porque a nadie le convence y ya tenemos muchos observatorios. Básicamente, lo componen dos elementos: un sistema de seguimiento y evaluación. No queremos tener el sistema de evaluación de simplificación administrativa, el sistema de seguimiento y evaluación del MIDIS, etcétera; queremos tener solo uno para la gestión pública, con pocos indicadores. Estamos trabajando en eso y esto es posiblemente lo más complicado pues muchas áreas del aparato público no tienen indicadores. Probablemente los que estén más avanzados sean SERVIR y el MEF, pero hay muchas áreas que todavía no tienen esto muy claro. Seguidamente, la idea es que los resultados de los pilotos que estamos haciendo en Lambayeque y Piura (con quienes estamos empezando), nos dejen lecciones y, a través del Observatorio de Modernización de la Gestión Pública, retroalimentemos nuestro

Plan Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Como les decía, el observatorio tiene dos elementos: uno es el sistema de evaluación y el otro es una plataforma informática. Lo que queremos es que no solamente los funcionarios públicos, sino que los ciudadanos de a pie puedan entrar a la PCM y saber qué se está haciendo en modernización de la gestión pública: qué se está haciendo en Lambayeque, qué se está haciendo en Piura, qué se está haciendo en Cusco y ver cuáles son los avances y los retrocesos; tener lecciones aprendidas y reportarlas de manera periódica.

Pero volvamos al primer eje. En relación con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2021 hemos avanzado bastante. Muy pronto saldrá publicada en la página web de la PCM la propuesta de la Secretaría de Gestión Pública. Dicha propuesta ha significado un trabajo interinstitucional de validación, talleres, reuniones, y, justamente, hace poco hemos validado los lineamientos y el modelo. Ello, con el fin de evitar que luego la institución haga un nuevo plan estratégico, un plan de desarrollo concertado en el caso de los gobiernos regionales, que no guarde coherencia con el modelo planteado, ni con su propio plan operativo. En otras palabras, queremos que todo tenga algún tipo de sentido, un alineamiento.

Para resumir un poco la estrategia de la Secretaría, veamos los pilares o ejes de esta política de modernización de la gestión pública:

- a) En primer lugar, están las políticas públicas, así como los planes estratégicos y operativos.

- b) Luego se encuentra el presupuesto por resultados, que, ya sabemos, no es toda la gestión.
- c) Una gestión transversal, es decir, una gestión por procesos priorizados de acuerdo con las demandas de las distintas instituciones.
- d) Un servicio civil meritocrático.
- e) Y, finalmente, en quinto lugar, un sistema de información y seguimiento de evaluación y gestión del conocimiento.

Seguidamente, estos cinco pilares estarán atravesados por tres ejes transversales: a) gobierno abierto, que tiene que ver con transparencia, participación, rendición de cuentas; b) gobierno electrónico, que es básicamente *e-government*, y c) articulación institucional. Pero para lograr todo esto, la estrategia debe estar inspirada o impulsada por una gestión del cambio. En lo personal, considero que aunque esto no se logre implementar en 2020, el hecho de que esta política esté en blanco y negro ya es un avance fundamental y ojalá que así lo considere el Consejo de Ministros y aprueben el decreto supremo.

Luego, en cuanto a la estrategia de articulación en el nivel descentralizado —es decir, los pilotos de modernización—, se trata, básicamente, de un paquete de medidas a corto plazo para la mejora de la gestión en el gobierno descentralizado, en función a la articulación con los demás sistemas administrativos que intervienen en la cadena de valor de la prestación de servicios públicos, con el fin de hacerla más eficiente y eficaz. Esto no significa que la Secretaría de Gestión Pública irá con el «kit modernizador», con un maletincito como los que llevan los corredores de la empresa Rímac, a implementar lo mismo en todas partes; la idea es empezar siempre con un diagnóstico institucional. Ya lo hemos dicho,

los diagnósticos pueden ser de distintas formas, y solo luego recoger las demandas tendremos las herramientas para acompañar en una asistencia técnica por un tiempo determinado; por eso lo hacemos con pilotos. Y por ello es que también hemos empezado solamente con dos regiones, porque no queremos abarcar mucho y apretar poco.

Ahora bien, como ya hemos dicho, el primer paso de estos pilotos es el diagnóstico. Y para ello hemos identificado las competencias regional y local, por un lado, y por el otro, la nacional. Por ejemplo, en Lambayeque hemos usado la metodología empleada por el Banco Mundial, denominada *Rapid Assessment and Action Plan* (RAAP, por sus siglas en inglés), traducida al español como Diagnóstico Rápido y Plan de Acción, que se fundamenta solamente en siete puntos: a) fiscal, b) ingresos, c) gastos, d) compras y contrataciones, e) inversiones, f) procesos y g) recursos humanos. Luego del diagnóstico un equipo de once expertos internacionales —junto conmigo como representante de la PCM— en estos siete temas fue a la región para levantar información y hacer focus groups. Allí, simplemente con hacer un pequeño focus group, nos dimos cuenta de que sin necesidad de mayores recursos y sin necesidad de seguir echándole la culpa al gobierno nacional hay mejoras que se pueden hacer sobre la cancha trazada, y eso es básicamente lo que propone el RAAP, el diagnóstico a corto plazo. Lo estamos haciendo en Lambayeque y vamos a hacerlo en Piura. En consecuencia, eso nos permite tener un plan de acción a corto plazo, con metas, responsables, costos de personas y ciertos resultados concretos. Ahora bien, en algunos casos los funcionarios ya quieren ir directamente a una intervención articulada: quieren hacer los módulos de atención ciudadana (MAC) —que es uno de nuestros productos que está dando buenos resultados—, arreglar su Reglamento de Organización y Funciones (ROF), su Manual de

Organización y Funciones (MOF), su Cuadro para Asignación de Personal (CAP). Entonces están entrando a un piloto de mediano plazo. Ahora bien, estos siete puntos que hemos visto dentro de las competencias regional y local se van a repetir en la competencia nacional. Así pues, a veces en el diagnóstico se identifica que por ejemplo en compras y contrataciones el problema es la norma. Entonces, si uno va a distintos gobiernos descentralizados e identifica el problema, está señalando el cuello de botella. Por ello hay que pasar a la competencia nacional, pues los efectos allí son de mucho mayor impacto.

De otra parte, quisiera señalar en dónde estamos cuadrando con la política social del MIDIS. Es cierto que la gestión interviene en todo, pero también queremos hacer cosas concretas en relación con las políticas sociales que está implementando este ministerio. De hecho como parte central de su modelo de política social ellos están incorporando la gestión por resultados y en ese sentido encontramos algunos puertos y puntos en común. Por ejemplo, su estrategia de mediano plazo tiene que ver con la mejora de la capacidad en generar ingresos. Por otro lado, en la PCM trabajamos con ellos, principalmente, cuando necesitan la intervención de gobiernos subnacionales o de otras instituciones que no sean sus programas sociales. Por tanto, estamos trabajando en conjunto. Asimismo, el MIDIS se está encargando del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Sinadis), que lleva a cabo el proceso de coordinación intersectorial e intergubernamental para obtener resultados significativos en procesos de inclusión social y desarrollo en los territorios. De igual forma, han implementado un piloto de articulación territorial, llamado P20, que tiene como uno de sus objetivos mejorar el nivel de acceso a los servicios. En suma, lo que he querido mostrar es que tenemos metas comunes por las cuales podemos trabajar en conjunto.

Por otro lado, quisiera comentar un ejemplo intervención articulada en el nivel descentralizado: en Piura. Así, la primera tarea que tenemos como Secretaría de la Gestión Pública es «ordenar la casa». ¿Qué significa ordenar la casa? Significa ir al gobierno regional, hacer un diagnóstico, ver su plan estratégico institucional, hacer la revisión normativa de la estructura, organización y funcionamiento del Estado, identificar cuáles son sus procesos principales y sus trámites principales, etcétera. Pero este levantamiento de información no solo se hace para el propio gobierno sino también para la ciudadanía. En otras palabras debemos recoger la demanda ciudadana, ver cuáles son los trámites y ver, también, el tema de gobierno, transparencia y participación ciudadana. Ahora bien, en este proceso también estamos actuando de manera coordinada con el MIDIS, los estamos apoyando institucionalmente. Por ejemplo, para ver la parte de optimización de los procesos en los programas sociales hacemos una intervención en la institución desde el comienzo, reorganizándola en algunos aspectos.

Luego tenemos la segunda parte o tarea de esta intervención articulada de la Secretaría con los sectores y gobiernos descentralizados. Para explicarla les pondré un ejemplo. Actualmente en la Secretaría contamos con la estrategia del MAC, que básicamente es una plataforma de internet, una telefónica y unos módulos de atención ciudadana presencial. Si ustedes van al *mall* que queda en el Cono Norte, pueden ver la implementación de esta estrategia: se trata de dieciocho entidades del Estado juntas, sin sus propios nombres —sin RENIEC, Ministerio de Transportes, Ministerio del Interior—; simplemente se llama Estado Peruano MAC. Por tanto, si alguien quiere hacer un trámite, abrir un negocio, sacar un documento, va allí y ya no tiene que ir al Banco de la Nación, por ejemplo, pues desde que entra hasta que sale termina todo

su trámite y la reducción de costos y de tiempo —ya ha sido ya probado— es sumamente exitosa. Es así que actualmente contamos con el MAC Lima Norte, otro en El Callao y próximamente haremos uno para los trámites de la Municipalidad de Lima. Asimismo varios gobiernos regionales, como Piura, San Martín y Cusco están queriendo implementar esto en sus propias regiones. Por tanto, si un agente del MIDIS quisiera hacer una ventanilla única social para sus programas, ahora puede hacerla en el MAC. De hecho, ellos han incorporado nuestras lecciones aprendidas con el MAC y están tratando de hacer lo mismo. En suma, lo que quiere demostrar es que podemos hacer estrategias de manera articulada.

En segundo lugar, otro modelo de gestión descentralizada de la Secretaría podría aplicarse en los programas sociales. Allí, dado que a menudo hay intervenciones desde distintos lados y sectores, es posible que se dupliquen las tareas, es decir que la Dirección Regional de Salud cumpla las mismas funciones que otras entidades; por ende, allí podría intervenir la Secretaría articulando.

Seguidamente, otro ejemplo lo encontramos en el Programa de Incentivos de Modernización del MEF, el cual también existe en el nivel municipal. En ellos, los gobiernos regionales tienen diez metas que cumplir. No obstante, si uno observa cuáles son las metas, constata que no están incorporadas ni en su plan operativo, ni en su plan estratégico. Por tanto, es imposible que logren sus metas y cuenten con los incentivos económicos. Ahora bien, de esas metas, dos tienen que ver con la PCM, una que es simplificación de trámites y otra más y tres tienen que ver con el MIDIS. En consecuencia, esto va estar dentro del gobierno subnacional y el MIDIS no va poder, solito, ir con su programa social, a ver al niño y del niño partir para atrás; va llegar un momento en que se va a quedar atrapado, porque cuando tenga que interrelacionarse

con la institución que rige ese territorio se va a dar cuenta de que todo es una ineficiencia. Por tanto, lo que estamos viendo junto con Edgardo Cruzado, que es de este ministerio, es cómo encontrarnos: él parte del niño y yo de la institución para tratar de encontrarnos de manera un poco más eficiente.

En suma, estos son algunos de los avances que tenemos: tenemos el estado de los Convenios Marco, que en algunos casos son convenios específicos. Y quisiera concluir con algunos resultados proyectados al año 2016:

- a) Contar con una Política y un Plan Nacional de Modernización de la Gestión Pública en implementación, y que este plan pueda ser publicado.
- b) Mejorar la gestión de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno bajo un enfoque de gestión por resultados y no solamente de presupuesto por resultados.
- c) Tener seis MAC descentralizados.
- d) Contar con el Observatorio de Modernización de la Gestión Pública implementado.
- e) Tener algunos mecanismos intergubernamentales e intersectoriales de articulación en funcionamiento.
- f) Desarrollar ocho pilotos de modernización entre norte, centro y el sur del país.

Finalmente, quiero contarles que, a pesar de todo la caótica y kafkiana que puede ser la PCM, hemos logrado que esta estrategia entre como un programa presupuestal, es decir ya ha sido preseleccionada y estamos en la fase de ajuste, con lo cual creo que hemos dado un ejemplo importante en la implementación de políticas públicas.

Panel

Edmundo Beteta:

Los pilotos con gobiernos regionales que Denise Ledgard expuso constituyen una buena noticia en el corto plazo. Si estos gobiernos se encuentran por debajo del nivel máximo o de la frontera de rendimiento factible para su actual dotación de recursos, el plan de acción de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) puede generar progresos inmediatos en la provisión de servicios sociales.

Sugiero aprovechar esta iniciativa para aprender sobre las limitaciones estructurales que los gobiernos regionales deben abordar en etapas posteriores. ¿Cómo expandir su frontera de posibilidades de producción? En el escenario conocido como *problema de agencia*, el dueño del Estado (el ciudadano) dispone de menor información que los servidores y las entidades públicas sobre las acciones que estos realizan para alcanzar los objetivos de la sociedad. Cuando el nivel de esfuerzo de estos últimos («agentes») es difícil de observar y verificar, la peor predicción de la teoría de agencia consiste en que los funcionarios capturen la organización para fines particulares o distintos a la maximización del bienestar social, o que no entreguen lo mejor de sí. En ese caso, corresponde al gobierno central diseñar contratos que

propicien un mayor alineamiento entre las acciones de las entidades subnacionales y los intereses ciudadanos.

En este contexto, resumo las claves para expandir esta frontera de posibilidades en tres elementos relacionados: incentivos, información y capacidades. Los incentivos permiten motivar el esfuerzo con mejores contratos con los funcionarios públicos y entre entidades de gobierno, sobre la base de información relevante en cantidad y calidad. El nivel central debe liderar un trabajo más sistemático y coordinado para estandarizar y difundir métodos rigurosos de monitoreo y evaluación de la gestión pública, por ejemplo, extendiendo las buenas prácticas de organismos como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en evaluaciones independientes de diseño, procesos e impacto de programas. La información es útil cuando es creíble e incide en la toma de decisiones.

Hoy existen incentivos insuficientes para estimular el rendimiento. En algunos sectores los funcionarios reclaman porque se les paga poco y su implicancia económica la conocemos como un *equilibrio malo*, de bajos sueldos y baja productividad en ciertos servicios sociales. Otro ejemplo es el tipo de incentivos que generan las prácticas de la Contraloría General de la República, tanto en la dirección correcta de velar por la probidad de las acciones, como en la de inducir menor innovación en la gestión por el temor a ser sujeto de hallazgos infundados o de escasa relevancia.

El presupuesto por resultados es ejemplo de un prometedor sistema de incentivos en construcción, que en sus primeros años contribuyó a mejorar la presentación formal del gasto en actividades, insumos y productos. Algunos desafíos pasan por construir

un balance entre la diversidad de indicadores de desempeño (por ejemplo, de cantidad y calidad), incrementar las evaluaciones independientes y usar información en las instancias de asignación y gestión de los recursos públicos. El estímulo para aumentar la producción y los resultados es más poderoso si mejoramos las capacidades de los funcionarios y gobiernos subnacionales.

Queda espacio para introducir incentivos monetarios y no pecuniarios. Entre los segundos destacan la difusión de información sobre el desempeño de la gestión a la sociedad, el reconocimiento de los servidores públicos mediante oportunidades de ascenso (carreras basadas en el mérito) y la descentralización, cuando transfiere atribuciones a cambio de mayor responsabilidad y rendición de cuentas.

La reforma de los incentivos implica cambiar la forma de hacer contratos, tarea difícil en un país de múltiples entidades públicas. Además, en el caso de la relación entre el gobierno central y los subnacionales existen varios mecanismos de coordinación, como los que promueven los organismos rectores de los sistemas administrativos (por ejemplo, en presupuesto e inversión pública) o los convenios que cada sector, en su ámbito de política, suscribe con los gobiernos regionales. Mejorar los aprendizajes que surgen de esta diversidad de prácticas, mejorar su coherencia y calidad, es una materia pendiente que requiere consolidar lo que la literatura llama el *centro de gobierno*, en el cual la PCM y el MEF son actores llamados a sumar esfuerzos.

Finalmente, entiendo el tercer elemento —las capacidades— en un sentido amplio que incluye tanto las competencias técnicas de un servidor público como la amplitud de sus facultades para decidir. El concepto de *capacitación* es más restringido y aquí también existe la oportunidad de revisar

el impacto de prácticas diversas y aisladas, como las de visitar regiones mostrando archivos *power point*. Los recursos que se destinan a la capacitación podrían tener un uso más eficiente en el marco de una estrategia de reforma del Estado gradual y fiscalmente sostenible.

Marta Tostes:

Creo que Denise Ledgard nos ha dado un panorama general y un gran desafío para quienes estudiamos retos tales como el proceso de modernización del Estado.

Quisiera destacar tres puntos sobre la modernización del sector público peruano: la planificación estratégica, la gestión del conocimiento y la consolidación de una carrera pública. El primero de ellos se centra en la dicotomía entre la planificación, que se retomó en la primera década de 2000, y el actual proceso de modernización de la gestión presupuestaria. Un ejemplo de ello es la creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) que buscaba poner de relieve la necesidad de autonomía en la planeación del país, pero luego la delantera de la medición del desempeño en la Administración Pública volvió al Ministerio de Economía y Finanzas, a través del proceso del Presupuesto por Resultados, a cargo de la Dirección General de Presupuesto Público. Ello implica hacer la planificación invertida, es decir, gestionar por resultados desde el ámbito operativo hacia el estratégico, lo cual genera dificultades en la orientación de los procesos pues no se tiene una perspectiva de mediano y largo plazo. Por tanto, tenemos que fortalecer el Ceplan para que pueda dar las directivas y la metodología para la planificación estratégica en el marco de la prospectiva del Estado peruano.

Ahora bien, en relación con el tema de la *gestión por resultados* hay ciertas lecciones internacionales. En Brasil, por ejemplo, algunos autores prefieren llamar a esta metodología *gestión para resultados*, pues esta debe hacerse con un sistema de monitoreo y evaluación consistente para que las metas contribuyan no solamente al incremento de la eficiencia del Estado, sino para generar un proceso de aprendizaje con aquello que no está considerado en los objetivos o no salió como se esperaba. La implementación sin reflexión de la *gestión por resultados* puede generar una administración sin lecciones aprendidas, sin lograr la acumulación del conocimiento apoyado por un sistema de información que facilite el enriquecimiento de la experiencia de los funcionarios, de las personas involucradas y de las organizaciones. Por tanto, este tipo de gestión, por o para resultados, puede llevar al Estado incluso a una dirección contraria a aquella que se busca si no se garantiza un proceso complementario de reflexión sistemático sobre las lecciones aprendidas.

En consecuencia, en la idea de la gestión del cambio como un eje que atraviesa todos los pilares tiene que estar también la gestión del conocimiento. Por eso considero bastante interesante que se incluya dicho enfoque de gestión además de las siete reflexiones básicas (desarticulación, problemas de organización, funciones, proceso de infraestructura, recursos humanos, sistema de monitoreo y sistema de información). De hecho, en relación con la gestión del conocimiento en el ámbito de la gestión pública hay muchas tentativas de desarrollo que se quedan entrampadas porque para que su sistema de información funcione necesita de la articulación entre los niveles locales, regionales y nacionales; es decir requiere un esfuerzo conjunto en los diversos niveles de la administración del sector público. Y eso es algo que hasta

ahora no aprendemos: en el Perú prevalecen la parte normativa del sistema y el aspecto funcional, y se prioriza poco la gobernanza. Por tanto, la confluencia de intereses resulta bastante importante, y hay que hacer un balance entre qué representa el fortalecimiento de esos sistemas funcionales y qué involucra la gobernanza que se requiere para los sistemas de información, de tal forma que el conocimiento fluya como base para un proceso de toma de decisiones más racional y efectivo, esto es, con eficiencia y eficacia, y se logre la efectividad de esos sistemas.

En ese sentido, no podemos dejar de mencionar a la carrera pública. Es decir, se necesita de recursos humanos calificados y comprometidos con un proyecto nacional para poder dar una respuesta racional a la modernización del sector público, que no se aleje de las directivas del sistema nacional de control, al conocer qué es el control y cómo se puede y se debe actuar dentro de las posibilidades de la gestión pública. Aunque tengamos algunas directivas y ciertos objetivos, sin capital humano no sabremos hacia dónde vamos. Este es un tema clave y creo que se están logrando algunos avances, pero me gustaría entender un poco más cómo se complementa ese proceso de modernización con la carrera pública. Efectivamente se ha modernizado mucho el sistema nacional de control en relación con los sistemas de información, pero las reglas básicas no han cambiado en esencia; entonces allí hay un desafío sustancial.

Finalmente, quisiera comentar otro tema importante: el observatorio. A pesar de que la palabra se ha difundido mucho en el ámbito de la vigilancia ciudadana, creo que resulta importante avanzar en el ámbito de lo público. ¿Hacia dónde va la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI)? Cuando dicto charlas sobre innovación en el sector

público siempre tengo que hablar de la estrategia Mejor Atención al Ciudadano (MAC), de la ONGEI, así como de una serie de avances, pero nos queda mucho por hacer y se requiere una visión conjunta del proceso de modernización. La presencia del Estado todavía resulta muy reducida en varias regiones y los conflictos sociales están allí para comprobarlo. La pobreza disminuye en términos cuantitativos, pero la transferencia monetaria hacia las familias se centra en un proceso de ajuste que requiere de algo mucho más estructural como base. Ello se lograría si el Perú evolucionara hacia un Estado de bienestar, en la medida en que finalmente se trasieran recursos como una política permanente para cubrir las necesidades básicas de las familias, a la vez que se implementan políticas activas de inserción socioeconómica.

Mayen Ugarte:

Quisiera profundizar algunos de los temas que ya han mencionado Denise Ledgard, Marta Tostes y Edmundo Beteta. Uno de ellos es el tema de las personas. Las instituciones públicas al igual que las privadas y las sociales son el resultado del trabajo de las personas que laboran en ellas. Buenas reglas de juego y malas personas no hacen tanta diferencia como buenas personas aunque las reglas no sean tan buenas. Entonces, uno de los retos principales del Estado peruano es enfrentar este tema. Al respecto, se debe partir por reconocer que la política ha dejado de preocuparse, desde hace unos 30 años, de los recursos humanos estatales, de gestionar el talento de las personas, de implementar políticas de compensación por el trabajo; entre otras muchas cosas necesarias para contar con un sistema de carrera atractivo para el sector público.

Así, la suma de medidas aisladas que se fueron implementando en estos años, las restricciones presupuestales y los problemas

de corrupción que impulsaron el endurecimiento, a veces hasta el absurdo, de los sistemas de sanciones y responsabilidades para los servidores públicos, han tenido como consecuencia la total desestructuración de la carrera pública. Ello constituye un escenario muy complejo y poco favorable para diseñar, aprobar e implementar cualquier proceso de modernización, incluso si este, como lo ha expuesto Denise Ledgard, es un planteamiento técnicamente muy correcto.

Como ya lo ha dicho ella, todo el proceso de implementación tiene, en teoría, una linealidad que en la práctica no se da. Y una de las razones de ese hecho tiene que ver con las personas, con los operadores. Al final, todo se reduce a personas tomando cotidianamente decisiones para poder cambiar la forma en que se hacen las cosas; ese es el chip al que Denise Ledgard se ha referido. Tenemos ejemplos de estos intentos de mejora que han tenido resultados mixtos. Tomemos al Cuerpo de Gerentes Públicos, por ejemplo, cuya finalidad es inyectar al Estado un conjunto de gente de mando medio gerencial, inicialmente, mucho más orientado hacia la parte más operativa para mejorar la capacidad de gestión de las entidades donde se implemente. Este sistema tuvo como premisa que los gerentes debían trabajar en equipos, porque una sola persona difícilmente podrá hacer la diferencia, menos aún si entra, por ejemplo, a compras y no hay alguien de su equipo en presupuesto porque se trata de dos áreas complementarias para ejecutar un gasto. Sin embargo, no es tan fácil poner a un equipo técnico externo en las entidades públicas ni que la parte política, que tiene muchos años eligiendo sus colaboradores sobre la base de relaciones de confianza personal, acepte modificar ese criterio para elegir colaboradores en áreas claves, sobre la base de la meritocracia, ya que esta última también va acompañada de una

exigencia de libertad de criterio para decidir cómo gestionar para asegurar que se cumplirán las metas acordadas. En ocasiones, eso puede implicar reducir la discrecionalidad en la gestión técnica y operativa que tienen los actores políticos. Así, si bien el Cuerpo de Gerentes Públicos ha tenido algunos éxitos, especialmente cuando ha podido trabajar como un equipo, en muchos casos lo que hemos tenido son «llaneros solitarios» que han mejorado su parte de la organización, pero esa mejora probablemente durará el tiempo que duren ellos en la entidad.

Por tanto, el reto es cómo hacemos una reforma tan grande si no enfrentamos la transformación de la carrera pública, si no creamos esta carrera. Y esta cuestión siempre se enfoca en una suerte de discusión eterna entre cuánto nos cuesta la reforma y a quién debe beneficiar (a los trabajadores o a la ciudadanía). En consecuencia, cuando uno llega al Congreso con cualquier propuesta de carrera, buena, mala o regular, la discusión siempre se centra en la necesidad de contar con más beneficios del lado del trabajador frente al costo altísimo que ello supone para el país.

El problema se agranda cuando el ciudadano es un actor no presente en esta discusión. Hay un millón de personas en el Estado, pero hay también 29 millones que estamos afuera de él, que deberíamos tener algo que decir o por lo menos algo que recibir de esto. Por tanto, la carrera pública tiene que ser orientada a ese ciudadano y no necesariamente al individuo que está dentro de ella. Con ello no quiero decir que el empleado público no tenga derechos, pero sí tiene que haber un equilibrio entre sus derechos individuales y esta suerte de derechos colectivos de la sociedad para tener un Estado que funcione. Ese es un primer tema que se tiene que enfrentar.

Sé que la PCM lo ha incluido en su agenda, pero el problema de la carrera pública excede lo que dicha institución puede hacer. Se trata de una política pública enorme, que tomará de diez a quince años para que tenga algún tránsito razonable. De hecho, actualmente hay preocupación por sacar la carrera pública, incluso hay una anuncio presidencial. Pero aún si saliera en 2013, los resultados serían tan complejos que, seguramente, se verían en diez años.

Un segundo tema que quiero comentar es el reto de la descentralización. Antes de ella —e incluso en la actualidad— nuestro Estado estaba sectorializado, es decir, cada ministerio, con sus dependencias, tenía una lógica de relación basada en la jerarquía del primero sobre las segundas. Esto, aunque puede asegurar la capacidad de implementar políticas nacionales en todo el territorio, no necesariamente opera bien, pues los problemas que se tienen que resolver desde el Estado pocas veces son de competencia exclusiva de un sector. Por el contrario, los problemas tienden a tener causas múltiples y por ende necesitan soluciones complejas. Por ejemplo, los ministerios de Agricultura y de Transportes y Comunicaciones operan en el mismo territorio, pero sus programas no siempre intervienen en el mismo ámbito ni al mismo tiempo y, por tanto, no se producen sinergias entre sus actividades. Si el de Agricultura llega con semillas a una zona donde no hay carreteras, tenemos productos que no pueden salir al mercado, así como carreteras que no son utilizadas en su real dimensión. Entonces, la idea de descentralizar era justamente tener esta mirada territorial en la que pudieran llegar ambos ministerios de forma coordinada y, consecuentemente, tener mucho más impacto. Lamentablemente, esta forma de enfrentar los problemas como compartimentos estancados desde el Estado

no se ha quebrado; la descentralización no ha logrado quebrar la sectorización. Desde el ámbito nacional seguimos pensando como sectores, seguimos pensando la educación solo desde el Ministerio de Educación, la salud solamente desde el Ministerio de Salud. Los retos del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), por ejemplo, tienen una visión territorial. Y gran parte de su problema de gestión interna tiene que ver con que sus funcionarios solo son capaces de pensar territorial y no sectorialmente. En consecuencia, hay una tendencia muy grande en el Estado, en el gobierno nacional, independientemente del partido que lo conduzca, de continuar con esta perspectiva. Entonces el reto es cómo quebramos dicha visión, qué hacemos.

El tercer tema que quisiera comentar es el del sistema de control, que ya han mencionado Edmundo Beteta y Marta Tostes. Si no se enfrenta el cambio de este sistema, los incentivos perversos que el exceso de control formal crea seguirán siendo los mismos y las personas no cambiarán su forma burocrática de actuar porque de esa manera se sienten más protegidos frente al control. Al respecto, tenemos ejemplos importantes de municipalidades que lograron reducir el tiempo de sus trámites a medio día, a media hora, pero que luego de seis, ocho o diez meses han vuelto a hacer los mismos trámites en tres, cuatro o cinco días. ¿Por qué? Porque de pronto viene el auditor interno y le dice a un alcalde: «Como usted ha juntado todos esos trámites, ha perdido plata, por tanto, tenemos que hacer una acción de control y responsabilizar a alguien, porque se ha dejado de cobrar». Frente a esta situación, el alcalde responde: «Pero es el ciudadano quien no ha pagado». Y el auditor le dice: «No, no, no. Usted ha dejado de cobrar plata para el Estado y lo está perjudicando». En suma, si esta manera de controlar no cambia, difícilmente los trabajadores públicos van a cambiar;

porque al final se puede tener mucha voluntad de modernización y reforma, estar abocado al servicio ciudadano, etcétera, pero nadie quiere pasar por un juicio que puede durar siete años por hacer las cosas bien, atreviéndose a innovar.

Entonces cambiar el sistema de control es clave, porque al transformar esta lógica podremos realizar una gestión por resultados. ¿Y qué significa llegar a una gestión por resultados? Quiere decir que el trabajador público debe generar resultados con los recursos que tiene. No obstante, para poder hacerlo, tiene que tener capacidad de decisión sobre la mejor forma de usar esos recursos para cumplir con sus metas. Si no se tiene ninguna capacidad de decisión sobre esos recursos, el trabajador no se puede y no se va a comprometer a lograr un determinado resultado. Por tanto, tiene que haber un avance en la libertad de gestión, y dicha libertad implica que el sistema de control confíe en los funcionarios públicos. En relación con el tema de la confianza, los resultados de las encuestas son impresionantes: los peruanos no confiamos. Y mientras no comencemos a cambiar esto en la sociedad, difícilmente vamos a darle señales al mundo político para que deje de poner reglas basadas en la desconfianza, pues dentro de esta lógica funcionan todos los sistemas de control.

En suma, el reto es sostener estas reformas a largo plazo. Si el mundo político no se vincula a este tipo de reformas, estas no se producen o se desvirtúan en el camino y ya no sirven a sus propósitos originales. Por ende, si no enfrentamos seriamente el reto de la política, haremos mejoras incrementales en la gestión pública, con muchísimo esfuerzo, pero no cambios estructurales que realmente garanticen resultados óptimos. Desde la perspectiva de la política, resolver el problema de la bajísima capacidad de gestión del Estado debe ser un tema primordial porque las organizaciones

públicas tienen a los políticos como conductores y cuando ellas no cumplen con su cometido, lo que percibe el ciudadano es que el político no cumplió y se termina por deslegitimar a la política y a la democracia como sistema de gobierno.

Kantuta Vallenas Rojas:

Luego de escuchar a Denise Ledgard, quisiera reconocer el gran esfuerzo que se está realizando para ordenar al Estado, especialmente, esta conexión entre la modernización y la descentralización. Hay tendencias en el Estado que tienen que ver con lo que ella ha llamado una suerte de *reglamentarismo* o *uniformización de las normas*, que generan algunas preguntas: ¿Cómo se hace para no dejar resquicios de arbitrariedad al funcionario público, es decir, para que no existan visos de corrupción o de algún acto arbitrario? Por otro lado, ¿qué tanta flexibilidad tiene el funcionario para poder resolver la diversidad de problemas que se plantean en su territorio? Esto último si se tiene en cuenta que en un gobierno regional o local se plantean necesidades diferenciadas, pero sus funcionarios municipales o regionales se rigen por normas de carácter nacional que en diversas ocasiones les generan obstáculos para resolver la problemática particular que tienen en sus manos. Un ejemplo de esta dificultad lo vemos en la gestión de inversiones, que es principalmente regulada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Citaré un caso muy concreto. En una contratación municipal, como parte de la ejecución de un proyecto de inversión pública, la normatividad nacional exige como requisito que quien cumpla la función de residente de obra sea un ingeniero colegiado. Sin embargo, en un contexto rural o local la exigencia de este requisito impide que se concrete la contratación, debido al reducido mercado de profesionales

colegiados dispuestos a trabajar en una zona rural o simplemente porque los que existen no cumplen con esta condición. Por ello muchas veces las municipalidades, incumplen la normatividad y contratan bachilleres que están a su alcance.

Estas son algunas de las dificultades que a diario enfrenta un funcionario municipal, mientras los plazos corren y el proyecto no se ejecuta a tiempo. Son situaciones que deberían ayudar a matizar el discurso generalizado sobre la ineficiencia de la gestión por parte de los gobiernos municipales, especialmente en el ámbito rural.

En ese contexto, constituye un reto repensar los mecanismos (leyes, reglas, directivas, entre otros) que desde el gobierno nacional se diseñan y aprueban para facilitar que los gobiernos regionales y locales lleven a cabo un proceso de inversión de calidad.

Coincido con los colegas que me han antecedido que otro asunto relevante por tratar en el proceso de modernización y descentralización es lo que se ha llamado aquí *las capacidades de los funcionarios y las reformas del servicio civil*. Y quisiera plantearlo desde dos puntos de vista: en primer lugar, que el fortalecimiento, la mejora de las capacidades de los funcionarios públicos, en especial de los gobiernos subnacionales, no dependen únicamente de la municipalidad o de un gobierno regional sino también del gobierno nacional. Mejorar las capacidades de gestión de sus funcionarios requiere más que cursos, talleres de capacitación que actualmente todavía tienen enfoque teórico y abstracto. Esto requiere dotar a los funcionarios de herramientas para que apliquen la normatividad en su contexto local. Precisamente en una investigación realizada hace poco tiempo en el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) hemos identificado las demandas de información y orientación de los funcionarios municipales sobre

la gestión de inversiones y hemos hallado que más del 50% de sus peticiones no tienen que ver con información sino con la necesidad de tener criterios para aplicar e interpretar la normatividad en su entorno particular.

Entonces, esta práctica extendida de muchos sectores, de ir a las localidades llevando lo que han dicho sus colegas y explicando cómo son los sistemas, cómo funcionan, ya no hace tanta falta. Actualmente hay un aprendizaje y un conocimiento adquirido en cuanto a la información. En cambio, se necesita fortalecer otro tipo de aspectos en el ejercicio de la función y la gestión pública.

En segundo lugar, la reforma del servicio civil es fundamental. Al respecto quisiera rescatar los hallazgos de un reciente estudio realizado por Jaime Rojas y Miguel Ríos sobre la gestión de los recursos humanos en municipalidades rurales. Ellos identificaron, en primer lugar, que uno de los principales problemas de recursos humanos tenía que ver con algo que también es usual en el gobierno nacional o regional: la alta rotación de trabajadores y funcionarios municipales. Seguidamente, señalaron cuatro factores de esta alta rotación: a) la potestad suprema de la autoridad para designar por confianza a todos sus funcionarios; b) la inestabilidad laboral de los contratos, particularmente del Contrato Administrativo de Servicios (CAS); c) la presión por parte de los ciudadanos y del círculo de las autoridades por colocar a sus allegados en la gestión; y d) la presión de otros técnicos por querer ser incorporados a la gestión. Otro de los obstáculos hallados fueron los toques salariales que no permiten la contratación y designación de funcionarios de calidad. Por ejemplo, en las municipalidades rurales no es posible contratar funcionarios con un salario mayor al del alcalde, quien puede estar ganando aproximadamente S/. 1800, lo cual se convierte en un aspecto desmotivador para profesionales capacitados y con experiencia en la gestión local.

Otro tipo de trabas identificadas en relación con los recursos humanos son las formas de contratación vinculadas a los asesores externos y la doble remuneración. Las dificultades para contratar que tienen las municipalidades en ocasiones las lleva a emplear a funcionarios *part time*; entonces tenemos funcionarios que van transitando de una municipalidad a otra y, finalmente, se crea en un *staff* de profesionales, que prestan servicios a un conjunto de municipalidades. Estos son algunos ejemplos concretos de la realidad de los recursos humanos en el ámbito local, que deberían ser considerados en el proceso de reforma del servicio civil integral.

Relatoría del VII Seminario de Reforma del Estado

Este seminario que organiza anualmente la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP ha tenido por objetivo en esta oportunidad reflexionar y debatir sobre los enfoques, las propuestas y los retos para la gestión y política pública en materia de inclusión social en el Perú. Además, nos propusimos identificar experiencias, desafíos y perspectivas para fortalecer la inclusión social como eje de una reforma de la gestión pública en nuestro país. Y, también, discutir los avances y problemas en las políticas públicas que sean un aporte a la gestión pública y a su enseñanza, desmitificando su carácter meramente operativo y técnico, e insertándola en el espacio de la política.

En estos cinco días hemos aprendido mucho. Los paneles de expertos han sido muy interesantes lo mismo que las preguntas de los participantes, muchos de los cuales son funcionarios públicos. Un desafío que ha salido muy claro es la necesidad de dialogar más estrechamente entre el mundo de la academia y el campo de la gestión. Esta relación entre gestores y académicos es algo que en América Latina se discute fuertemente en la actualidad, a fin de poder desarrollar una articulación eficaz y enriquecedora entre ambos campos; y que cada uno de ellos no marche por su cuenta sin dialogar y en forma paralela. Este acercamiento promoverá la reflexión crítica sobre la actuación

y papel del Estado para promover una mayor eficiencia y equidad, que repercute en forma positiva sobre la ciudadanía del país. Esto permitirá mejorar la calidad de vida de la población y avanzar en mayores niveles de institucionalidad social y política.

Sobre los problemas y desafíos para las políticas públicas con equidad e inclusión social, tenemos algunas enseñanzas y conclusiones que son las siguientes:

- a) El problema de la desigualdad está relacionado con una situación de injusticia, es decir, se trata de un problema de justicia que involucra la igualdad de derechos de todas las personas que conforman el país. Esto implica el derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas a tener una vida digna. Además, el problema de la desigualdad tiene relación con las dificultades para sostener el crecimiento económico, puesto que se sabe que una mayor equidad fortalece y hace sostenibles los procesos de crecimiento. Esta relación ha sido estudiada por el Banco Mundial, el cual sostiene que el poder del crecimiento depende de la desigualdad: a mayor desigualdad el crecimiento tiene más dificultades para disminuir la pobreza. En cambio, cuanto mayor equidad hay en un país, las características que tiene el crecimiento son mucho más positivas y virtuosas en la reducción de la pobreza y lo hacen más sostenible.

Por otro lado, la desigualdad en buena parte de nuestros países de América Latina no es solamente económica; también es una desigualdad social, política y cultural; y eso hay que tenerlo en cuenta puesto que repercute sobre la manera en que se hace política pública. En consecuencia, no es suficiente una disminución de la pobreza y una disminución de la desigualdad solo en términos económicos. Es necesario,

más bien atender a la multidimensionalidad que tienen ambos aspectos de la realidad social y económica.

Las raíces de la desigualdad en el Perú son profundas. Al respecto, varios especialistas han sostenido que esta tiene su origen en la Colonia, pues con el inicio de la República se mantuvieron las diferencias sociales que caracterizaron la vida en la Colonia. Por esta razón, a este factor se le denomina *herencia colonial*. Además, el Perú republicano profundizó la desigualdad entre regiones haciendo que la costa fuera mucho más fuerte con relación a la sierra y la selva.

Por otro lado, hemos visto cómo en los últimos años el país ha mantenido tasas de crecimiento económico altas en términos del Producto Bruto Interno (PBI) per cápita. No obstante, también hemos aprendido que cuando se da un crecimiento muy alto como en nuestro caso, las características del desarrollo son muy desiguales, porque si bien se crece nacionalmente, se crece más en los departamentos de la costa y menos en los departamentos de la sierra y selva. Asimismo, la forma en la que se reduce la pobreza también es muy desigual. En algunos casos, incluso, como en algunos distritos o provincias de la sierra, la pobreza aumenta. Los datos que se presentaron indicaron, por ejemplo, que si solamente se tomase en cuenta la Costa en términos del producto bruto interno per cápita, en dólares PPA (poder de paridad adquisitiva) el Perú ya habría igualado prácticamente a Chile. Pero si tomamos en cuenta al Perú de la sierra y la selva estaríamos, más o menos igual que Bolivia, país que está todavía en una situación muy baja en términos de pobreza. Entonces,

el crecimiento en el Perú es muy diferenciado, lo cual resulta en un débil combate a la desigualdad y, por ende, mantiene las raíces del conflicto.

Sin embargo, sí se ha avanzado en disminuir la desigualdad en el Perú. No es un problema solo estadístico, es decir no podemos afirmar que la desigualdad cae porque la estadística está mal utilizada. Con el tiempo se ha visto que efectivamente esta disminución es positiva. Hay indicadores como el coeficiente de Gini que señalan que la desigualdad ha disminuido en el Perú. No obstante, esto es materia de debate, pues hay otros estudios que dicen que este coeficiente no ha disminuido fuertemente, dado que se incorporan estimaciones más sofisticadas en el cálculo del ingreso de los distintos grupos de la sociedad, sobre todo de los que obtienen los más altos ingresos.

Quedan pendientes importantes desafíos para la política pública en términos de la desigualdad. Hay también otros aspectos de la misma en los cuales se debe avanzar. Se ha dicho que se ha mejorado en la desigualdad entre individuos, pero que la desigualdad entre los grupos no ha mejorado en los últimos diez años, sobre todo en los niveles que hay entre mujeres y hombres, entre el mundo urbano y el mundo rural, entre la capital y la provincia. Hay efectivamente desigualdades que no se han resuelto.

Ciertamente existen varios casos de éxito individual que son reales. Empero, no hay suficientes casos de éxitos colectivos, es decir, no hay a nivel del país un avance en el cual las colectividades progresen de manera equitativa y sostenida. Ese es el caso del mundo rural, también es el caso del mundo indígena. Estas brechas siguen presentes

como un desafío. Por tanto, siendo el éxito individual importante, todavía resulta insuficiente para acometer las tareas y los enormes desafíos que el país tiene por delante.

- b) Se ha sostenido que el Perú se ha convertido en un país de *renta media*, en la medida en que ha pasado los US\$ 10 000 de PIB per cápita (en dólares de poder de paridad adquisitiva). Por tanto, se señaló que se ha entrado a una suerte de zona peligrosa, que es *la trampa de países de renta media*. Esta es una discusión actual con respecto a los países que han avanzado en crecimiento económico. En cambio, cuando se trata de las trampas de pobreza, por ejemplo, el problema resulta en que es imposible progresar porque el capital existente es muy poco, en otras palabras, no se puede crecer y si no se puede crecer no se puede acumular capital. Por tanto, se entra en un círculo vicioso. Con la renta media pasa, más bien, algo diferente: lo que falta no es capital financiero o físico, porque hay recursos, lo que falta es más bien capital humano. Es decir faltan técnicos calificados, profesionales que puedan acometer las tareas nuevas que demandan las tecnologías, la globalización, la competencia en los mercados internacionales o la competencia en el propio país.

En ese sentido, este seminario colocó el acento en la inclusión social y en la política social que tenga como resultado la formación de capital humano. Ahora bien, la política social tiene que ver con la salud y la educación. Y, precisamente la salud y la educación son componentes fundamentales del capital humano: avanzar en salud y educación es, entonces, en términos de equidad y de recursos, la forma de enfrentar la trampa de renta media.

En otras palabras, a través del desarrollo de la salud y de la educación se podrá progresar de manera sustentable y sostenida como país.

Otro de los temas en el que se ha hecho hincapié fue en la necesidad de una buena política que permita avanzar en el campo del empleo, que es el que permite generar ingreso y salir de manera sostenida de la pobreza. Un empleo digno es el que promueve la inclusión social entre los más pobres. En otras palabras, inclusión no solo de cantidad sino de calidad en el empleo. Se trata, pues, de que un trabajador sea bien remunerado y que ello le proporcione bienestar. A su vez, que el empleo permita la participación de las personas en los problemas de su entorno, de su sociedad.

Otro de los problemas que enfrenta el Perú es la diferencia de productividades entre empresas. Asimismo, las empresas grandes que tienen altas productividades no son del sector industrial, sino básicamente del sector primario, de recursos naturales. Las grandes empresas mineras y pesqueras tienen una alta productividad pero generan poco empleo; producen, sí, una gran cantidad de divisas y se hallan en zonas descentralizadas del país. Sin embargo, el ámbito en el que se genera una mayor cantidad de empleo es en la pequeña y microempresa. No obstante, las microempresas tienen una dificultad: el número de este tipo de organizaciones con baja productividad es muy alto y además, se conforma de millones de trabajadores que tienen salarios precarios o de emprendedores por cuenta propia cuyos ingresos son todavía muy bajos.

En este sector no hay garantía de seguridad social de salud y jubilación, ni de vacaciones, ni de gratificaciones ni de

todo aquello que significa un empleo de calidad. En el mundo del autoempleo o en el sector de la microempresa no está presente aún la seguridad social y, por tanto, es un mundo precario. Sin embargo, reconociendo sus grandes dificultades es a partir de esta realidad que se construye la base con la cual se progresa. Ahora bien, analicemos esa base. La productividad del mundo microempresarial está lejos de la productividad de las empresas medianas y grandes: significa el 6% de la productividad de las grandes empresas. En otras palabras, se trata de una productividad muy pequeña y, por tanto, no está en capacidad de competir con la gran empresa, sino solo entre pares. Y como los pares son muchos, la competencia entre ellos hace que los ingresos individuales sean muy bajos.

En consecuencia, este es un desafío para la política pública: poder enfrentar esta realidad de productividad muy baja. Si bien el problema de la pobreza tiene múltiples aspectos, como la injusticia, la falta de solidaridad, etcétera, en términos económicos, la productividad es fundamental para el progreso económico. Las cifras no mienten: 52% de los conductores de las unidades microempresariales logran un ingreso igual o menor al salario mínimo vital; el 16% logra solo más de un salario mínimo vital. El 80% de los pobres extremos labora en unidades económicas de 1 a 5 trabajadores y el 77% de los pobres no extremos labora en esas empresas. Evidentemente algunos salen de la pobreza, pero hay un 62% de los no pobres que laboran en microempresas. En cambio, la inmensa mayoría de los pobres está en el mundo rural o está en el mundo del autoempleo o del trabajo por cuenta propia con muy baja productividad.

Ahora bien, cuando se mencionaron los problemas vinculados a la exclusión y, por tanto, al desafío de avanzar en inclusión, se planteó un principio muy importante: que el sentido de toda política pública debe estar dirigido a los ciudadanos. Pero, además, como antes de ser ciudadanos somos seres humanos; entonces, la política pública debe atender al ser humano como su centro y no considerarlo solamente un instrumento para producir.

- c) Otro de los desafíos para la política y gestión pública con inclusión fue el de los conflictos sociales. Se trata de procesos complejos que si no se manejan de manera adecuada pueden desembocar en violencia; y hay que tomar en cuenta que el conflicto es inherente a la sociedad. Sin embargo, debe intentarse que esos conflictos se procesen de manera democrática y pacífica para que lleven a buenos y mejores resultados. Los conflictos sociales muchas veces amenazan directamente a la gobernabilidad y al desarrollo y también ponen en peligro la vida de las personas. Por tanto, se preguntó cómo debíamos evitar esos conflictos y una de las soluciones propuestas fue la *prevención estructural*. Esa prevención estructural tiene que ver con los procesos de inclusión, es decir, los procesos por los cuales se desarrolla económica, social y políticamente un territorio. Por consiguiente, si se obtienen mejores condiciones de vida, el conflicto disminuye o pasa a tener otras características. Luego, otra solución fue la *prevención operacional*, que es cuando se llega al umbral de la violencia, es decir, se usa para evitar que la violencia se desborde y que haya pérdidas de vidas humanas, de bienes y, de institucionalidad democrática.

- d) Otro campo en el que se avanzó fue en el análisis de la inclusión social como un pilar del desarrollo sostenible y de la gestión pública en el Perú. La senda del desarrollo del Perú implicaba algunos dilemas, pero el tema del crecimiento actual no es un problema de falta de recursos y tampoco lo es para la política pública. Hay dinero ahorrado no solamente como reservas del Banco Central, sino también del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), producto del mayor ingreso de impuestos y de las dificultades para gastar lo presupuestado. Entonces, recursos existen. Por tanto, el problema por resolver es la demanda de los ciudadanos. Por un lado está la calidad de la educación: en términos de cantidad y cobertura se planteó que estamos avanzados, sobre todo en lo que es educación primaria, pero tenemos un déficit creciente en la educación inicial y también en la secundaria. Y, al respecto, surgió una interrogante: ¿por qué, entonces, desde hace varios años se ha dado más prioridad a la educación primaria que a la secundaria? Y la respuesta a esta pregunta está en la forma en que se miden los retornos a la educación: según los indicadores, el peso central está puesto en la educación primaria porque, en términos económicos, es la que más rendimiento tiene. Es decir, una persona que tiene educación primaria puede emplearse y ese empleo le genera un ingreso que le permite subsistir. Por tanto, se enfatizó la educación primaria pero se olvidaron de la educación secundaria y, por supuesto, de la inicial y de la atención educacional a la edad que va entre los cero y los tres años. Salvo en algunos ámbitos en los que efectivamente se atiende de manera más selectiva, no hay una preocupación grande por esta primera etapa de la vida.

No obstante, en el seminario hemos tenido especialistas que sostienen que esta educación es vital para el desarrollo de todo ser humano. Así, supimos lo que es la neurociencia, que afirma que las neuronas y las sinapsis se forman en el primer año de vida del niño y que incluso sostiene que la educación de la madre gestante es muy importante para que el niño sea sano, se puedan evitar discapacidades mentales y psicológicas en el futuro y para que el niño pueda ingresar a la vida educativa y, luego, laboral de manera exitosa. Por tanto, se requiere atender fuertemente este campo. ¿Cómo hacerlo? Ya se sabe que no se trata de un problema de recursos económicos. En este caso, al igual que en otros, el problema es la falta del recurso humano: hay pocos especialistas en la educación inicial, pero, aún más, hay menos especialistas en el terreno de la educación de cero a tres años.

- e) Ahora bien, a pesar de estas dificultades, creemos que el Ministerio de Educación está situando adecuadamente sus prioridades. Para conocerlas, se otorgó todo un día al tema de la infancia en términos de la política educativa. Y la política que planteó el Ministerio de Educación con el objetivo de cerrar la brecha entre el mundo rural y el mundo urbano tiene mucha importancia, porque dicha medida está tratando de eliminar los problemas que tiene la escuela rural unidocente y multigrado. Y lo mismo ocurre en el campo de la primera infancia y la educación inicial; este es un énfasis que ha sido resaltado por la gestión actual y que tiene que ver justamente con la formación de capital humano. Pero también hay que avanzar desde lo local. Algo muy importante que está ocurriendo en un distrito, Alto Nanay,

en la provincia de Maynas, departamento de Loreto, es que se está registrando el nacimiento de todos los niños y niñas. Muchas veces en la selva o en la sierra el nacimiento de un niño no se registra; y este un problema elemental que hay que resolver. En este distrito con 4000 habitantes el éxito inicial es tener el 100% de niños registrados y el siguiente avance será que estos recién nacidos no estén desnutridos. Entonces, si la desnutrición es cero desde el primer año de vida, luego se medirá cinco años después y se esperará que sea cero también. Por tanto, la probabilidad de progresar en el presente y futuro serán mayores para estos niños.

- f) Es importante señalar con claridad que la política social debe ser una política de Estado para que la primera tenga continuidad. Y para eso tiene que haber un acuerdo social y político. Podemos recordar un tema importante de la relación entre política social y crecimiento económico en la experiencia de Brasil. Allí se dice que: «la razón por la que Brasil creció es porque se redujo la pobreza». Es decir, la política pública que permitió la reducción de la pobreza fue fundamental para el Brasil creciera sostenidamente; y por supuesto el crecimiento refuerza la disminución de mayor pobreza. Asimismo, complementando esta perspectiva se planteó la necesidad de tener un enfoque integral y de derechos para diseñar e implementar las políticas públicas en nuestro país.

Para terminar, una cuestión importante que se discutió es que, cuando se ponen en práctica estas políticas, muchas veces no se sabe identificar adecuadamente las causas del problema y, más bien, se va directamente hacia los efectos, hacia las consecuencias. Un buen diagnóstico integral, y de las relaciones causales de los problemas, hace más fácil y más eficiente una política pública.

Asimismo, una vez que se plantea el problema, se ve también que no se trata solamente de diseñar la política de la mejor manera, pues puede haber un diseño muy bien hecho en el escritorio, pero la calidad y buenos resultados de la política pública se juega muchas veces en la implementación de la misma. Entonces, podríamos decir que en el seminario hemos sacado también en conclusión que la implementación de la política pública es un terreno para la investigación, y de prioridad, sobre todo para saber cómo podemos hacer mejor las cosas. Y a su vez, para proponer las maneras de lograr una mejor coordinación y articulación entre las distintas entidades que conforman el Estado con el objetivo de que quien salga beneficiado sea, finalmente, el ciudadano.

Ismael Muñoz

Palabras de clausura

Henry Pease García:

Uno de los temas que más se ha analizado en este VII Seminario de Reforma del Estado ha sido el de la educación. Por ello, quisiera darle la bienvenida a la actual ministra de Educación, Patricia Salas.

Pero antes, me gustaría enfatizar algunos temas que se han tocado en las últimas mesas de trabajo. En primer lugar, la idea de la *integralidad* para entender las políticas en el Perú me parece fundamental. Porque desde la década de 1970 se sectorializó al Estado, a tal punto que parecen varios Estados distintos. Y, precisamente, en ese panel, Lourdes Flores Nano habló sobre otro de los temas fundamentales: la descentralización. Por cierto, ella ha defendido la descentralización y me gustó mucho su intervención. No obstante, creo que la cuestión de fondo de los problemas con la descentralización —y los analizó, por mínima objetividad, mejor en gobiernos anteriores— está en entender que las políticas públicas no son una decisión de cúpula política o de cúpula tecnocrática. Yo tengo a la mano una cita que siempre uso de Fernando Henrique Cardoso, expresidente de Brasil y uno de los grandes sociólogos de América Latina —aunque él dice que eso era en su anterior encarnación—:

[L]a democracia tiene un método propio [para la definición] de políticas públicas [...].

Las decisiones [...] [r]esultan de [una asociación] negociad[a] de intereses, [de acuerdo a normas] transparentes definidas en el espacio público.

[...]

Las políticas [...] [no reflejan] la supuesta omnisciencia de tecnócratas [esclarecidos] [—cada vez que leo esto me acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), no sé por qué—], [sino que representan] la depuración de intereses legítimos, un concierto de voluntades, entre [ellas] la del propio gobierno.

Obviamente, si se entienden así las políticas públicas, tiene que haber una capacidad nacional de decisión, pero que se hace en consulta, y no me refiero solamente a los niveles de decisión regional. Tengo un ejemplo que me han dado alumnos nuestros de pregrado que forman una asociación sobre gestión pública. Ellos hicieron un seminario evaluando la política educativa que canceló la ministra, la de la municipalización de la educación en el segundo gobierno de Alan García. Cuando dimos la reforma constitucional y las leyes descentralistas, no se planteó la municipalización de la educación, se planteó que la función de la administración educativa fuera regional. Y creo que también ahí hay un tema central. Yo les quiero contar delante de la ministra, que me puede contestar, que, al término del debate, yo que había trabajado a fondo el tema de descentralización, en todas su leyes, me paré y les dije: «Con estas normas se necesita un acto complementario: deben cerrarse los ministerios de Educación, Salud, Vivienda, Mujer, Trabajo». Y se armó el pandemónium: «Si no hay Ministerio de Educación, no hay educación...», etcétera. De hecho, una vez el expresidente Alan García me contestó un artículo que hice en *El Comercio*,

porque, según él, yo había afirmado que no debería haber una autoridad nacional de educación. No obstante, lo que yo afirmé en dicho artículo fue la Educación debía ser administrada regionalmente, pero supervisada por un órgano nacional. Porque lo que he constatado a lo largo del siglo XX es que cada vez que se hace un avance después comienza un retroceso fuerte. Y la política de municipalización de educación es un ejemplo de ello. En relación con este tema de la municipalización tengo una anécdota. Cuando visité Arequipa con el actual presidente del gobierno regional, Juan Manuel Guillén, justamente, él me decía: «Estos alcaldes distritales han recibido mis atribuciones; las tienen ellos». Ahora bien, retomando el tema, la evaluación que hicieron nuestros alumnos en ese seminario fue excelente: allí se vio cómo reaccionaban los otros niveles de gobierno y cómo reaccionó la sociedad y, por tanto, cómo la política fue imposible, que es un poco la misma idea que está detrás de lo que sostiene Cardoso. No es solamente por un valor, por un criterio del *debe ser*, es también por un criterio de realismo: las políticas no se imponen. Y ese es el tema central que creo que ha estado detrás de esta discusión.

Ahora bien, este tema me hace recordar el último libro en el que estoy trabajando. He revisado el diagnóstico de Lima para su Plan de Desarrollo como ciudad región. Y aquí, en Lima, la desigualdad ha crecido; fuera de Lima ha bajado, pero aquí ha aumentado. Y les pongo como referencia el informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del año 2006, en el que se explica que la diferencia entre América y Europa es que en Europa los partidos canalizan la participación ciudadana todo el tiempo, no son simplemente entes electorales. Bueno, volviendo a Lima, en cuatro meses esta ciudad ha reunido más de 18 200 personas, en sus cuatro conos, participando en cada uno de los diez capítulos del Plan. Además hemos tenido

una reunión de casi 400 personas, entre empresarios, pero sobre todo entes empresariales: desde la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep) hasta la Confederación Nacional de Comerciantes (Conaco), pasando por todos los empresarios, sindicatos, todo lo que tuviera alcance metropolitano. Y el producto que vamos a entregar el 15 de noviembre, obviamente tiene un enorme trabajo técnico, pero también tiene ese procesamiento. Eso se convierte para la autoridad, el Plan, en la primera de las políticas públicas, la matriz de las demás. Y este, justamente, es un tema que solo se puede ver integralmente.

Lo que trato de decir es que hay un camino y hay experiencias que se han avanzado. Pero inclusión no es inclusión en el consumismo desenfrenado como ha ocurrido con las sociedades que nos han servido siempre de modelo. Aquí inclusión tiene que tener dos ejes claves, que son salud y educación, y entiendo como parte del tema de la educación las capacidades para lograr empleo, pues de este modo se acercarán las oportunidades. Pero, con toda la lógica de austeridad que debemos aprender de los problemas que se viven actualmente en el primer mundo, creo que hay que enfatizar que la inclusión comienza por entender al otro como igual, y ese es un punto que todavía en el Perú, como se ha explicado bastante en este seminario, no funciona.

Le doy la bienvenida a la ministra. Le acabo de decir que su viceministro ha hecho una excelente exposición. Es la primera vez que he visto, desde una autoridad de educación, una política nacional educativa, no un ministerio dedicado a la administración de la educación. Y eso es justamente lo que va resolver el problema con los gobiernos regionales, por supuesto, junto con otras cosas que tienen que ajustarse no solo en la ley sino en las negociaciones.

Patricia Salas:
Ministra de Educación

Los temas planteados en este seminario son varios y representan valiosos aportes; así que les presentaré una reflexión desde la experiencia de conducir una política pública, que nos confronta con la realidad día a día y de muchas maneras.

En primer lugar, compartimos la idea de que la inclusión social es un concepto que va mucho más allá de aliviar la situación de pobreza de una persona, de un ciudadano o de un pequeño grupo; tiene que ver con el derecho a ser ciudadanos plenos de la sociedad en la que vivimos, y ello, por tanto, afronta la lógica de la igualdad.

Las políticas públicas, sobre todo en campos como educación y en países como el Perú, nos desafían permanentemente la interacción de dos dimensiones de la vida de las personas en sociedad: la diversidad —cualquiera que fuera, la cultural, la territorial o a la que tiene que ver con la pobreza o no pobreza— y la igualdad. Reconocemos la ciudadanía como el espacio de la igualdad, mientras que la cultura es el de la diversidad. Nuestra tarea, desde las políticas públicas, consiste en encontrar las formas de lograr esas interacciones para la sociedad peruana. Sí, puedo afirmar que hemos aprendido que ambas dimensiones no son excluyentes la una de la otra.

En segundo lugar, quisiera ocuparme acerca de cómo se formulan las políticas, si estas son impuestas y si son materia de consulta a la ciudadanía. En educación podemos mostrar varios momentos y mecanismos en los que la construcción de políticas se formuló desde y con la ciudadanía, el magisterio y el propio alumnado, práctica que tenemos institucionalizada y es parte del estilo de la gestión.

Una expresión importante de políticas públicas, la encontramos en las leyes que expresan, también, un nivel de acuerdo entre diversos actores sociales o un estado de la negociación de intereses existentes en la sociedad. La Ley General de Educación fue amplísimamente dialogada, discutida y consultada. Lo mismo ocurrió con el Proyecto Educativo Nacional, que es la política pública desde la cual se organiza la actual gestión.

En educación, como en otros ámbitos de la política, esta lógica de que las políticas públicas expresan una negociación, encuentro o consenso —más o menos sólido en función del tipo de sociedad y los intereses que en ella se juegan— encuentra una dificultad: ¿cómo se expresan los intereses de grupos que no ejercen representación por sí mismos?

En este caso, el problema consiste en reconocer qué quieren los niños y las niñas acerca de su propia educación, no porque no puedan decir lo que piensan, ya que, cuando uno se acerca a ellos y organiza espacios de participación, efectivamente se expresan de muchas maneras y aun cuando son muy pequeños; el problema en realidad está en las formas en que esas opiniones ingresan al sistema de construcción de consensos o acuerdos políticos. La forma en que se organiza la representación política en la sociedad peruana no permite que este tipo de elementos entren en juego de manera sistemática en la formulación de políticas. Por otro lado, los intereses de los niños y las niñas, en materia educativa y varias otras que les afectan a ellos, normalmente están mediados por los adultos, lo que plantea otro conjunto de desafíos que no corresponde resolver aquí.

Otro elemento importante señalado en este seminario se refiere a la dificultad de que en los diagnósticos de las problemáticas podamos dar cuenta razonablemente de las relaciones causales que permitirían un mejor abordaje de las soluciones y, por tanto, una mayor efectividad de las políticas.

Ello es más complicado incluso si definimos esa causalidad de manera lineal, pues eso nos llevará indefectiblemente al error. Conviene recordar también la complejidad metodológica que representa para las ciencias sociales encontrar la línea causal de los problemas; situación que debemos abordar cotidianamente en la gestión pública a la hora de formular políticas que luego se convertirán en servicios y actividades concretas que efectivamente enfrenten el problema planteado.

La siguiente dificultad es la tremenda brecha que, con frecuencia, encontramos entre las ideas, los propósitos o los enfoques respecto a la formulación de las políticas, los servicios y el presupuesto con el que se llevarán a cabo esas políticas; lo que comúnmente llamamos *implementación*.

Esta es una brecha cuyo puente no está construido y que, en mi opinión, tiene que ver con el hecho de que como Estado hemos descuidado algunas funciones que son estructuradoras de la gestión pública, y una de ellas es la planificación. Las capacidades, las rutas, y el tipo de instrumentos de planificación que usamos, así como el fin para el cual los usamos, no están cumpliendo con la misión de ser el elemento estructurador entre los problemas y las expectativas de la población con los enfoques deseados y las acciones del Estado.

Así pues, el enfoque de interculturalidad para las relaciones entre las personas, o el de ciudadanía o el de cultura de paz, necesarios y deseables en la construcción de la sociedad en la que queremos vivir, no son tan fáciles de *operacionalizar*.

Permítanme aquí introducir una anécdota. Un grupo de estudiantes de posgrado tenían como trabajo leer algunas leyes o algunos instrumentos de política, como el Plan Nacional de Acción por la Infancia o el Plan de Igualdad de Oportunidades, para identificar cómo se expresaban en ellos el enfoque de derechos humanos, de interculturalidad y de género; el 99,9% de ellos

fracasaron en el intento. Y esta es solo una muestra del grado de dificultad que se presenta al tratar de convertir una idea abstracta en acciones concretas, lo que constituye la tarea cotidiana en la gestión pública.

Otra dimensión por tener en cuenta es la vieja contraposición entre *obras* y *servicios*. La efectividad del Estado, la popularidad del gobernante, se mide por las obras que se inauguran y, con frecuencia, se pierden de vista los servicios. En el Ministerio de Educación, por la naturaleza de su misión, lo más importante es precisamente el servicio educativo y el corazón de este son los procesos pedagógicos, esos que dan cualidad al encuentro de los estudiantes con sus docentes y sus aprendizajes, esos que empiezan en marzo y terminan en diciembre. Estos procesos son lo menos visible de las políticas educativas y raramente son de interés público.

En cambio, es más visible cuántas computadoras se han repartido o la existencia de un programa *antibullying* o si se retomará algún tema polémico, como el de la municipalización que aquí se mencionaba. Todos ellos, tienen, por supuesto, su importancia, pero no son los asuntos más relevantes del quehacer educativo.

El proceso educativo, que es aquel en que se juega la calidad de los aprendizajes, está en las aulas, en el día a día, en el encuentro entre estudiantes y docentes, en la forma en que se usan los textos o las computadoras, en la interacción de las familias con las escuelas y de estas últimas con su entorno. Sin embargo, eso es invisible; es tan cotidiano que no es apreciado en una lógica de juicio de la popularidad de un político, de un gobernante.

Una cuestión que tiene relación con el tema anterior es el encuentro —tal vez desencuentro— entre la evidencia física y el bienestar. «Yo quiero ver la obra» parece ser la perspectiva de la población: ahí está el edificio, está la escuela, las computadoras, las calles o los puentes. Pero, el hecho mismo de haber aprendido,

de estar saludable o de estar seguro, son cosas que solo se aprecian cuando están en peligro: el día en que una huelga interrumpe las clases o el día en que una escuela ha dejado de funcionar son los momentos en que se evidencia la pérdida de bienestar que permite el servicio que se ha interrumpido. La consecuencia es que, a pesar de que las cosas puedan estar bien hechas en estas áreas, que están íntimamente ligadas a la inclusión social, eso no se nota; parece que nadie está haciendo nada, y es una característica de las políticas que se expresan a través de servicios continuos.

La siguiente situación a la cual nos enfrentamos en el trabajo educativo es la dificultad para la mayoría de las personas de establecer la conexión entre el ahora —lo que está sucediendo aquí, en este momento— y los procesos de mediano y de largo plazo. Todos quieren que le resuelvan su problema aquí y ahora; convencer a alguien de que un proceso puede demorar dos o tres años es una complicación mayúscula.

Actualmente, por ejemplo, en el país tenemos un problema de desconfianza con el Magisterio. A pesar que ya la Ley de Presupuesto establece que se dispone de 720 millones de nuevos soles para su aumento de remuneraciones del año 2013, monto al que luego se le incrementarán más de 350 millones para las asignaciones por ruralidad, cargos directivos y otros, los profesores, los congresistas y otros actores quieren que el ministro de Economía y Finanzas vaya a dar fe de eso. Requirieron su presencia en la Comisión de Educación para ese efecto, lo declaró más de una vez en el Pleno del Congreso, pero los medios siguieron pidiendo su declaración al respecto¹.

¹ Para agosto de 2013, fecha de preparación de la presente publicación, ya se había hecho efectivo el incremento de remuneraciones docentes con una inversión cercana a los 950 millones de nuevos soles y en el presupuesto de 2014 ya está consignado el monto del segundo tramo que establece la Ley de Reforma Magisterial.

En efecto, la confianza es un elemento que abona en la posibilidad de hacer cosas desde la gestión pública; al contrario, la desconfianza la corroe y a veces la estropea, y precisamente, tenemos un Estado con conjunto de mecanismos e instrumentos de gestión contruidos sobre la base de la desconfianza.

El sistema asume que las personas no van a cumplir con su trabajo y que se van a robar la plata del Estado; ese es el supuesto con el cual está ensamblada la normatividad con la cual deben operar los funcionarios públicos. Imaginemos, por ejemplo, que para que un niño no juegue con el agua del inodoro, decidimos cerrar el baño con llave y, luego, cuando el niño quiere orinar, el tiempo que toma traer la llave no permite abrir la puerta a tiempo; el resultado es que el niño orinará fuera del baño. Había baño, el niño lo necesitaba y no había forma de usar un servicio existente; en otras palabras, el temor a que algo salga mal fue superior a la idea de que algo salga bien. Esta es una situación en la cual estamos entrampados, de muchas maneras, en el Estado.

Quisiera, finalmente, exponer tres condiciones que, creemos, son necesarias para garantizar que el Estado funcione, sin pretender ser exhaustiva. La primera condición es que funcionen las estructuras y los procesos de la gestión pública del propio Estado, y este desafío es ya enorme. Somos un Estado que fue cercenado entre las décadas de 1980 y 1990 debido a las grandes crisis —la económica, la del terrorismo y política— y a la forma en que impactó en el Perú el llamado Consenso de Washington. Por tanto, es un imperativo recuperar la institucionalidad estatal, hecho que no es nada fácil y, en realidad, no estoy segura si, como país y como sociedad, nos lo hemos propuesto. Este es un tema de suma importancia, más aún si queremos descentralización.

Una segunda condición es que funcionen las instituciones de la sociedad civil. Es mucho más difícil, sino imposible, poder recoger

las necesidades, intereses, demandas o aspiraciones de una sociedad que está desestructurada, que no tiene instituciones, que no tiene mecanismos de representación. En ese contexto, es extremadamente complejo establecer consensos o mecanismos de diálogo o negociación que sean la materia de la formulación e implementación de políticas públicas.

Volvamos al ejemplo de la relación con los docentes. Hemos sido testigos de las huelgas magisteriales realizadas en diferentes momentos, así como del hecho de que cada vez que se levantaba una huelga muchos no se sintieron *representados* en el acuerdo que se tomó con las respectivas dirigencias; esta situación nos llevó a un tipo de conflicto sumamente complejo y de muy difícil manejo.

Lo mismo ocurre cuando nos dicen «Lo que tienen que hacer en educación es aliarse con los padres de familia». Pero ¿de cuáles padres de familia estamos hablando? Nosotros tenemos siete millones y medio de niños, eso quiere decir que debemos tener más dos millones de familias con las cuales relacionarnos. ¿Cómo lo haríamos? ¿A través de las Asociaciones de Padres de Familias? Parecería lo razonable. Lamentablemente, estas organizaciones son muy heterogéneas, la gran mayoría no están articuladas a instancias de segundo o tercer nivel de organización y muchas de ellas han sido cooptadas por mafias. Encontramos, por ejemplo, algunos dirigentes de asociaciones de padres de familia que están en el cargo por 20 años y, a la vez muchos padres que no quieren ser dirigentes y que participan poco, y a veces nada, en la vida institucional de la asociación.

Estos son apenas dos ejemplos que ilustran la debilidad institucional de la sociedad civil, que, como se ha dicho, constituye también un problema grave para el funcionamiento del Estado en clave de pertinencia respecto de las necesidades y las expectativas de la población.

Y, para concluir, la tercera condición para un buen funcionamiento del Estado es que el mercado funcione. El Estado es un comprador muy grande y cuando el mercado es pequeño aparecen serios problemas.

Cuando, desde el Ministerio, vamos comprar, por ejemplo, carpetas, compramos en tal cantidad, que los posibles ofertantes se reducen a cuatro o cinco empresas, y la cantidad de dinero que vamos a poner en esa compra es tan importante para la economía de la empresa proveedora que nadie está dispuesto a perder. Por tanto, el proveedor que pierde la venta con frecuencia interpone una impugnación o una denuncia, o propicia un evento mediático.

Otro ejemplo: una compra de textos escolares puede llevar hasta catorce meses, desde que se dice «vamos a comprar el texto» hasta que se pone en la carpeta de un niño, si es que todo sale bien. Es más, hemos encontrado procesos de compra que no logran culminarse desde el año 2010.

Como decíamos, esto se explica, en parte, por el hecho de que nuestro mercado es pequeño y muy imperfecto: no tenemos formas ni fórmulas de garantizar reglas de juego y de competencia más abierta, más transparente, que garantice mayor calidad a mejores precios. Las empresas, con frecuencia, no están dispuestas a perderse una licitación del Estado. El Estado, por su parte, ve complicada su posibilidad de actuar de manera oportuna y brindando a la ciudadanía lo que necesita.

Esta relación del Estado con el mercado de sus proveedores se complica con dos problemas ya señalados anteriormente: una institucionalidad, en el nivel de la sociedad, muy precaria, que hasta ahora no constituye una aliada que ayude a contrapesar lo que pasa con las empresas en el mercado o al mismo Estado cuando comete un error o es deshonesto, pensando siempre en favorecer los intereses de la ciudadanía y, en este caso concreto,

de los estudiantes. El segundo problema es el referido al conjunto de reglas y estructuras de gestión que están bastante desestructuradas y fundamentadas en la desconfianza.

En este punto nos toca, en primer lugar, no perder la esperanza y seguir intentando construir una lógica de Estado que nos permita llevar adelante una gestión desde la perspectiva de políticas públicas, que responden a un enfoque de derechos, pensando que somos parte de la construcción democrática del país y que tendremos, algún día, un país descentralizado.

Fondo Editorial PUCP

Bibliografía

- Abramovich, Víctor (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo de América Latina. *Revista de la CEPAL*, 88, 35-50.
- Acuña, Carlos & Fabián Repetto (2009). Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina. En Freddy Mariñez Navarro & Vidal Garza Cantú (coords.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación* (pp. 97-143). México DF: Porrúa-EGAP-CERALE.
- Alcázar, Lorena (2007). ¿Por qué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales en el Perú? Riesgos y oportunidades para su reforma. En Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade), *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú* (pp. 185-234). Lima: Grade.
- Alza Barco, Carlos (2009). Conflictividad en el Perú: una lectura desde las políticas públicas. En Henry Pease & Luis Villafranca (eds.), *Reforma del Estado. El papel de las políticas públicas* (pp. 45 y ss.). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Alza Barco, Carlos (2012). Gestión pública: un tema pendiente en la investigación académica. En Carlos Alza Barco (ed.), *Gestión pública: balance y perspectivas* (pp. 219-236). Lima: Fondo Editorial PUCP.

- Aramburú, Carlos E. & Ana María Rodríguez (2011). *Políticas sociales y pobreza*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES)-PUCP.
- Arriagada, Irma (2006). *Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Bardach, Eugene (1996). *The Eight-Step Path for Policy Analysis*. Berkeley: Berkeley Academic Press.
- Barrantes, Roxana; Patricia Zárate & Anahí Durand (2005). «*Te quiero pero no*»: *minería, desarrollo y poblaciones locales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP)-Oxfam.
- Bartels, Larry M. (2010). *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Battiato, Salvatore Enrico (1993). Cost-Benefit Analysis and the Theory of Resource Allocation. En Alan Williams & Emilio Giardina (eds.), *Efficiency in the Public Sector* (pp. 26-42). Aldershot: Edward Elgar.
- Bertranou, Fabio (2004). *Protección social y mercado laboral*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- Bosma, Niels & Jonathan Levie (2010). *Global Entrepreneurship Monitor, 2009 Global Report*. Londres: Global Entrepreneurship Research Association.
- Bremberg, Sven (ed.) (2006). *New Tools for Parents. Proposals of New Forms of Parent Support*. Estocolmo: Swedish National Institute of Public Health.
- Buchanan, James M. & Gordon Tullock (1962). *The Calculus of Consent*. Michigan: The University of Michigan Press.

- Cardoso, Fernando Henrique (2003). *Conferencia del ex presidente Fernando Henrique Cardoso en la Cepal sobre el tema «Más allá de la economía: interacción entre política y desarrollo económico»*. Santiago de Chile, 8 de agosto. <http://www.eclac.org/prensa/noticias/comunicados/3/128-23/DISCURSO-CARDOSO-final.pdf>
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Carnegie sobre Prevención de Conflictos Violentos (1998). *Final Report of the Commission*. Nueva York: Carnegie Corporation of New York.
- Consejo Científico del CLAD (2000). Responsabilización («accountability») en la nueva gestión pública latinoamericana. En VV.AA., *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana* (primer capítulo). Buenos Aires-Caracas: EUDEBA-CLAD.
- Cortázar, Juan Carlos (2005). La implementación de los programas sociales como proceso estratégico y gerencial. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 33, 101-146.
- Cortázar, Juan Carlos (2007). Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. En Juan Carlos Cortázar (ed.), *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cortázar, Juan Carlos (2011). Sesión 7. Control de gestión. En *Implementación de políticas públicas: enfoque gerencial herramientas para su mejora* [diapositivas]. juancarloscortazar.com/wp.../Sesion-7-2011.-Control-de-Gestion.pps
- Dolowitz, David & David Marsh (1996). Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, XLIV(2), 343-357.

- Duschatzky, Silvia (comp.) (2000). *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. México DF: Paidós-SAICF.
- Erten, Bilge & José Antonio Ocampo (2012). *Super-cycles of Commodity Prices Since the Mid-nineteenth Century* [DESA Working Paper 110]. Ginebra: Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- Escobal, Javier & Carmen Ponce (2003). *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Escobal, Javier & Carmen Ponce (2012). *Polarización y segregación en la distribución del ingreso en el Perú: trayectorias desiguales*. Lima: Grade.
- Escobal, Javier; Jaime Saavedra & Renos Vakis (2012). *¿Está el piso parejo para los niños en el Perú? Medición y comprensión de la evolución de las oportunidades*. Lima: Banco Mundial-Grade.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Nueva York: Oxford University Press.
- Etzioni, Amitai (1998). *The Moral Dimension*. Nueva York: The Free Press.
- Ferreira de Souza, Pedro (2012). *Poverty, Inequality and Social Policies in Brazil, 1995-2009* [documento de Trabajo 87]. Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth-PNUD.
- Foster, James & Amartya Sen (2001). *La desigualdad económica*. México DF: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Foucault, Michel (1988). El sujeto y el poder. *Revista Mexicana de Sociología*, 50(3), 3-20. <http://terceridad.net/wordpress/wp-content/uploads/2011/10/Foucault-M.-El-sujeto-y-el-poder.pdf>

- Foucault, Michel (2010). *Enfermedad mental y personalidad*. Madrid: Paidós.
- García, María Elena (2003). The Politics of Community: Education, Indigenous Rights and Ethnic Mobilization in Peru. *Latin American Perspectives*, 30(70), 70-95.
- García, Álvaro & Lucía Miranda (2011). Ciudadanía social en América Latina: ¿Qué es, cómo se mide y cómo se fortalece? En Álvaro Pinto & Ángel Flisfisch (coords.), *El Estado de Ciudadanía. Transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina* (pp. 199-332). Buenos Aires: PNUD-Sudamericana.
- Habermas, Jürgen (1996). ¿Qué significa la democracia deliberativa? En *La inclusión del otro* (pp. 213-258). Madrid: Paidós.
- Hamburg, David (2003). *No More Killing Fields: Preventing Deadly Conflict*. Nueva York: Rowman and Littlefield.
- Humala, Ollanta (2012). *Mensaje a la Nación*. Lima, 28 de julio. <http://elcomercio.e3.pe/66/doc/0/0/4/9/6/496345.pdf>
- Ipsos Apoyo (2012). Encuesta nacional urbana. *Opinión Data*, 12(157), 2-5. http://www.ipsos.pe/sites/default/files/opinion_data/OD_Setiembre.pdf
- James, Oliver (2001). Business Models and the Transfer of Businesslike Central Government Agencies. *Governance*, 14(2), 233-252.
- Jaramillo, Miguel & Jaime Saavedra (2011). *Menos desiguales: la distribución del ingreso luego de las reformas estructurales*. Lima: Grade.
- Keynes, John Maynard (1971). *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*. México DF: FCE.
- Lasswell, Harold D. (1951). The Policy Orientation. En Daniel Lerner & Harold Lasswell (eds.), *The Policy Sciences* (pp. 3-15). Stanford: Stanford University Press.

- Le Grand, Julian (2003). *Motivation, Agency and Public Policy: of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. Nueva York: Oxford University Press.
- Lindblom, Charles E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP).
- Lodge, Martín & Oliver James (2003). The Limitations of Policy Transfer and Lesson Drawing for Public Policy Research. *Political Studies Review*, 1(2), 179-193.
- López, Sinesio (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapa de la ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas.
- López, Sinesio (2005). Perú, 1930-1968: competencia y participación en el Estado oligárquico. En Cristóbal Aljovín & Sinesio López (eds.), *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo* (pp. 109-178). Lima: IEP.
- López, Sinesio (2010). Estado y ciudadanía en el Perú. En PNUD, *El Estado en debate: múltiples miradas* (pp. 33-75). Lima: PNUD.
- Lo Vuolo, Rubén y otros (2004). *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano* (pp. 13-51). Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.
- Lustig, Nora; Luis F. López-Calva & Eduardo Ortiz-Juárez (2012). *Declining Inequality in Latin America in the 2000s: The Cases of Argentina, Brazil, and Mexico* [documento de trabajo 1218]. Nueva Orleans: Departamento de Economía de la Universidad de Tulane.
- Majone, Giandoménico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México DF: FCE.

- Majone, Giandoménico (2010). Los usos del análisis de políticas. En Luis F. Aguilar (comp.), *Política pública*. Volumen I. México DF: Siglo XXI-Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- Majone, Giandoménico & Aaron Wildavsky (1978). Implementation as Evolution. En Howard Freeman (ed.), *Policy Studies Review Annual* (pp. 103-117). Beverly Hills: Sage.
- Meléndez, Carlos (2011). La modernidad truncada. Informalidad y conflictividad en el Perú actual. *Correo Semanal*, 17 de noviembre.
- Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) (2007). *Marco legal. Planeamiento concertado y la participación en los presupuestos públicos*. Lima: MCLCP.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) (2010). *Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social «Incluir para crecer»*. Lima: MIDIS.
- Mintzberg, Henry (1997). *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos*. México: Prentice Hall.
- Morón, Eduardo & Cynthia Sanborn (2007). *Los desafíos del policymaking en el Perú: actores, instituciones y reglas de juego*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).
- Naciones Unidas-CEPAL (2012). *Panorama social de América Latina 2011*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Ortegón, Edgar (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogotá: Colciencias-Convenio Andrés Bello-Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- PAPEP-PNUD (2012). *Perú: La oportunidad de un nuevo ciclo de desarrollo. Escenarios prospectivos 2012-2016*. Lima: Plural.

- Peters, Guy (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Traducción de Verónica Tirota. Barcelona: Gedisa.
- Pressman, Jeffrey & Aaron Wildavsky (1998). *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México DF: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Sagasti, Francisco (coord.) (2001). *Perú: agenda y estrategia para el siglo 21*. Lima: Agenda: Perú-Apoyo.
- Sagasti, Francisco, Ursula Casabonne & Catherine Bellamy (2003). *Development, Peace and Security: Beyond Grievance, Greed and the Bobbi McGee Syndrome* [diapositivas]. San José: Universidad para la Paz.
- Sen, Amartya (2000). *Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny* [documento desarrollo social 1]. Manila: Banco Asiático de Desarrollo.
- Sen, Amartya (2009). *The Idea of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Simon, Hebert A. (1947). *Administrative Behavior*. Nueva York: Macmillan Company.
- Stewart, Frances (2008). *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*. Basingstoke-Nueva York: Palgrave-Macmillan.
- Stokes, Susan (2001). *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge University Press.
- Subirats, Joan (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Székely, Miguel (2006). *Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina* [documento de trabajo]. México DF: PNUD.

BIBLIOGRAFÍA

- Thorp, Rosemary & Maritza Paredes (2011). *La etnicidad y la persistencia de la desigualdad: el caso peruano*. Lima: IEP.
- Valderrama, José & Juan Pichihua (2011). Propuesta metodológica para la focalización individual de los programas sociales. *Revista Estudios Económicos*, 21, 65-80.
- Valle, Marielle del & Augusta Alfageme (2009). *Análisis de la focalización de la política social*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- Vásquez Huamán, Enrique (2012). *El Perú de los pobres no visibles para el Estado: la inclusión social pendiente a julio del 2012*. Lima: CIUP.
- Warner, Kenneth E. & Bryan R. Luce (1995). *Análisis de costo-beneficio y costo-eficiencia en la atención de la salud*. México DF: FCE.
- Weber, Max (1974). *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. México DF: FCE.
- Wildavsky, Aaron (2007). *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. Nueva Jersey: Little Brown.

Sobre los autores

Javier Abugattás

Magíster en Ciencia Política de la Escuela de Gobierno por la PUCP. Consultor internacional en desarrollo económico, social, ambiental y profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP. Ha sido presidente de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) y viceministro de Economía.

Carlos Alza Barco

Magíster en Regulación por la London School of Economics and Political Science. Coordinador de la Especialidad de Políticas y Gestión Pública de la Escuela de Gobierno de la PUCP y profesor del Departamento Académico de Ciencias Sociales de la sección Ciencia Política de esta casa de estudios.

Rolando Ames

Politólogo por la Universidad de Lovaina, abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y magíster en Sociología por la PUCP. Fue senador de la República (1985-1990) y uno de los doce comisionados de la CVR (2001-2003). Profesor principal del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP. Ha sido coordinador de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Facultad de Ciencias Sociales (2004-2009) y actualmente es coordinador de esta sección en el

Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP. Ha sido decano y jefe de Departamento en dos ocasiones en esta misma casa de estudios y en la actualidad investiga sobre el desprestigio de la política y la democracia.

Carlos Eduardo Aramburú

Profesor principal del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP, consultor en programas y políticas sociales del PNUD, Banco Mundial, BID, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), L'Agence Canadienne de Développement International (ACDI). Ex director ejecutivo del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), miembro del Comité Técnico para la Evaluación de Programas Sociales-CIAS de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Roxana Barrantes

PhD por la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign y economista por la PUCP. Actualmente es investigadora principal y directora general del Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Asimismo, es profesora principal del Departamento de Economía de la PUCP.

Edmundo Beteta

Magíster en Economía por la Universidad de Georgetown y economista por la PUCP. Profesor de economía y director del Centro de Investigaciones Sociales y Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA) de esa misma universidad. Ha trabajado en gobiernos de Chile y Perú en procesos de reforma del Estado y de sus sistemas administrativos.

Percy Bobadilla Díaz

Magíster en Sociología con mención en Gestión para el Desarrollo por la PUCP y alumno del doctorado de Ciencia Política de la Escuela de Gobierno de la misma universidad. Actualmente se desempeña como director ejecutivo del Instituto de Información y Metodologías para el Desarrollo Organizacional y como profesor de la Facultad de Gestión y Alta Dirección y de la Escuela de Gobierno de la PUCP.

Susana Córdova Ávila

Candidata para doctora en Psicología de la Educación y el Desarrollo Humano por la Universidad de Valencia. Educadora por la UNMSM, con estudios de maestría en Educación por la Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle La Cantuta. Ha sido profesora de aula, directora de unidades y servicios educativos, y directora del Programa Nacional de Alfabetización. Actualmente ocupa el cargo de gerente de Educación, Cultura y Deportes de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Norma Correa Aste

Master en Science in Social Policy and Development por la Universidad de Londres, antropóloga por la PUCP y profesora de esta casa de estudios. Ha trabajado el tema de Juntos y el Programa de Transferencias Condicionadas.

Julio Cotler

Doctor en Sociología por la Universidad de Burdeos y antropólogo por la UNMSM. Se ha desempeñado como profesor principal en San Marcos y como profesor visitante en varias universidades de Europa, Estados Unidos y América Latina. Ha sido miembro del Consejo Directivo y del Comité Directivo

del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, así como del cuerpo Consultivo del Latin American Research Review. Actualmente es investigador principal en el IEP y entre sus publicaciones destacan *Clases, Estado y nación en el Perú*; *Los empresarios y las reformas económicas*; *El fujimorismo ascenso y caída de un régimen autoritario* coescrito con Romeo Grompone, entre varias publicaciones. Doctor Honoris Causa por la PUCP.

Santiago Cueto

Doctor en Psicología Educativa por la Universidad de Indiana. Actualmente es investigador principal de Grade. Presidente de la Sociedad de Investigación Educativa Peruana, miembro del Consejo Nacional de Educación y profesor principal del departamento de Psicología de la PUCP.

Eduardo Dargent

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Texas en Austin, master en Filosofía Política por la Universidad de York y abogado por la PUCP. Es profesor de la especialidad de Ciencia Política en el departamento académico de Ciencias Sociales de la PUCP.

Lourdes Flores Nano

Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, master en Asesoría Jurídica de Empresas del Instituto de Empresas de Madrid y abogada por la PUCP. Ha sido profesora de las facultades de derecho de la PUCP y de la Universidad de Lima y fue rectora de la Universidad San Ignacio de Loyola en el periodo 2006-2009. Militante del Partido Popular Cristiano (PPC) desde 1978 y presidenta del partido (2003-2011). Ha sido miembro del Congreso Nacional en varias oportunidades. En la actualidad

curso la maestría en Política Jurisdiccional en la PUCP y es titular del Estudio Lourdes Flores Nano.

George Gray Molina

Doctor en Política por la Universidad de Oxford, magíster en Política Pública por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. Tiene un pregrado en Economía y Antropología de la Universidad de Cornell y es el economista jefe y líder del Equipo Regional de Desarrollo Humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio en la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD. En el Instituto Alternativo condujo investigaciones sobre desarrollo económico, sostenibilidad ambiental, pobreza e inequidad en América Latina. Ha sido investigador en las universidades de Princeton, Oxford y fue coordinador del Informe de Desarrollo Humano del PNUD en Bolivia (2004-2008). También ha sido director de la Unidad de Análisis Política Económica y Social (UDAPE) del Ministerio de la Presidencia de Bolivia.

Javier Iguíñiz

Doctor en Economía por The New School for Social Research, master en Sciences por la Iowa State University. Profesor principal del Departamento de Economía de la PUCP y actual Secretario Ejecutivo del Acuerdo Nacional.

Iván Lanegra

Magíster en Ciencia Política y abogado por la PUCP. Ha trabajado en diversos ministerios y en la Defensoría del Pueblo. Actualmente es profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP y ejerció el cargo de viceministro de Interculturalidad en el Ministerio de Cultura.

Denise Ledgard

Magíster en Derecho por la Universidad de Londres y abogada por la PUCP. Actualmente es la coordinadora de políticas de modernización de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM y ha estado trabajando el tema de modernización y gestión del Estado.

Sinesio López

Doctor en Sociología por la UNMSM. Hizo sus estudios completos de doctorado en la Universidad de París en Francia. Es profesor principal de las facultades de Ciencias Sociales de la PUCP y de la UNMSM. Es coordinador de la especialidad de Instituciones y Procesos Políticos Comparados y miembro del Consejo Directivo de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP de la que es coordinador de esta especialidad. Fue asesor de la Comisión de Reforma Constitucional del Congreso (2001-2002). Ha sido director de la Biblioteca Nacional del Perú (2001-2006). Es autor de varios libros como *El Dios inmortal*, *Ciudadanos reales e imaginarios* y *Los tiempos de la política*. Fue asesor del primer Ministro Salomón Lerner en el inicio del gobierno actual. Actualmente es columnista permanente en el diario *La República*.

Carmen Lora

Magíster en Estudios Teóricos de Psicoanálisis por la PUCP. Profesora invitada de la maestría de Estudios de Género de la Escuela de Posgrado de esta casa de estudios, ejerce la docencia desde el año 1992. Se ha desempeñado desde el año 2002 como miembro del equipo técnico y como asesora de la Mesa Nacional de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, es miembro del Foro Educativo desde el año 1999. Es directora de la revista

Páginas y actualmente trabaja como asesora de la alcaldesa de Lima en materia de infancia.

Paul Martin

Master en Asuntos Internacionales por la School Internacional and Public Affairs de Columbia University, bachiller en Artes por la Universidad de California y tiene estudios en Historia y Ciencias Políticas en La Sorbona. Fue representante de UNICEF en Colombia (2006-2010), en Ecuador (2004-2006) y en Paraguay (2000-2004). Antes fue oficial de programas en la sede de UNICEF en New York (1995-1999) y brindó apoyo en las oficinas de Europa del Este en la programación, monitoreo, evaluación de proyectos. Durante ese periodo apoyó las operaciones de emergencia en Albania, Turquía, Timor del Este y actualmente se desempeña como representante de UNICEF en el Perú.

Fabián Repetto

Doctor en Investigación en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Politólogo por la Universidad de Buenos Aires. Ha sido consultor de organismos multilaterales como UNICEF, UNESCO, CEPAL, las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el BID. Se ha desempeñado como coordinador residente del programa nacional del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social en Guatemala (2003-2005). Ha sido profesor del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del BID en Washington (2005-2008). Actualmente se desempeña como director del Programa de Protección Social del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento en Buenos Aires.

María Ana Rodríguez Gómez-Cornejo

Magíster y licenciada en Ciencia Política y Geografía con especialidad en América Latina por la Eberhard-Karls Universität. Tiene estudios de especialización en la Universidad de Texas en Austin. Investigadora y consultora para organismos nacionales e internacionales. Ganadora del concurso anual del proyecto de investigación 2011 de la PUCP. Experiencia docente en esta universidad y en la Universidad del Pacífico (UP). Se especializa en temas de gobernabilidad democrática, género, política social, política de juventud y negocios inclusivos. Ha editado y tiene artículos sobre elecciones nacionales y municipales, así como sobre política social en el Perú. Y ha ejercido el cargo de directora de estudios de la Facultad de Ciencias Sociales de nuestra casa de estudios.

Francisco Sagasti

PhD en Investigación Operacional y Ciencias de Sistemas Sociales por la Universidad de Pennsylvania, master en Ingeniería Industrial por la Pennsylvania State University e ingeniero industrial por la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI). Investigador principal del FORO Nacional-Internacional, presidente del Consejo Directivo del Programa de Ciencia y Tecnología en la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú y miembro del Consejo Directivo del Instituto Internacional para el Medio Ambiente y Desarrollo y del Consejo Consultivo de la Fundación Lemelson. Ha sido jefe de planeación estratégica del Banco Mundial y presidente del Consejo de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo en las Naciones Unidas.

Martín Tanaka

Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en México. Ha sido *visiting fellow* en

el Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame Indiana. Ha escrito sobre democracia, Estado, política y partidos, movimientos sociales, participación ciudadana y conflictos, cultura política en Perú y América Latina. Sus investigaciones han sido publicadas en el Perú y en el extranjero. Es columnista semanal del diario *La República*. Investigador principal y miembro del consejo directivo del IEP, y profesor asociado y coordinador de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno en la Facultad de Ciencias Sociales de la PUCP.

Rosemary Thorp

Doctora Honoris Causa por la PUCP. Se desempeñó como *fellow* del St Antony's College, Oxford y como profesora de economía latinoamericana y directora del Latin American Center de la Universidad de Oxford. Ha sido investigadora principal del Centro de Investigación en Desigualdad, Seguridad Humana y Etnicidad en esa misma universidad. Ha publicado el libro *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX, Perú 1890-1977: crecimiento y políticas en una economía abierta* escrito con Jeffrey Bertram y *La etnicidad y la persistencia de la desigualdad: el caso del Perú* escrito con Maritza Paredes.

Marta Tostes

Doctora en Ciencias Económicas Empresariales por la Universidad de Sevilla, magíster y titulada en Ciencias Económicas por la Universidad Federal de Río de Janeiro. Es profesora del Departamento Académico de Ciencias de la Gestión de la PUCP y consultora internacional en temas de planificación de proyectos de desarrollo y política pública. Desde marzo de 1999 es profesora de la Escuela de Posgrado de la PUCP. Profesora visitante de la Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM).

Mayen Ugarte

Abogada. Desde 1994 ha trabajado en temas vinculados a la reforma de la Administración Pública ocupando diversos cargos nacionales. Entre 1999 y 2001 estuvo en la sede del BID como especialista en modernización del Estado en proyectos en Perú, Colombia y Ecuador. De 2002 a febrero de 2010 fue gerente de Goberna, una firma especializada en gestión de políticas públicas para los tres niveles de gobierno. Es también consultora internacional y ha trabajado en el diseño y evaluación de programas y proyectos en varios países de América Latina. En la actualidad es profesora en gestión y políticas públicas de la Facultad de Gestión de la PUCP donde es además directora de estudios. Es profesora en la Maestría de Gestión Pública de la Escuela de Administración de Negocios (ESAN).

María Elena Valdivieso

Doctora en Teoría de la Educación y Pedagogía Social por la Universidad Nacional de Educación a distancia de España (UNET). Profesora principal de la Facultad de Educación de la PUCP. En la actualidad realiza una investigación financiada por el Vicerrectorado de Investigación de la misma universidad.

Kantuta Vallenás Rojas

Magíster en Estudios Amerindios por la Universidad Complutense de Madrid, magíster en Derechos Humanos por la Universidad de Alcalá y abogada por la PUCP. Profesora de la Escuela de Gobierno de la PUCP y coordinadora del proyecto de Municipio al Día del IEP. Especializada en derechos humanos e interculturalidad, con experiencia en tareas académicas y de gestión relacionadas con dichas materias, así como en temas de descentralización y buen gobierno.

Silvana Vargas Winstanley

PhD en Sociología Rural y Demografía por la Pennsylvania State University y socióloga por la PUCP. Su trayectoria laboral incluye cargos en la cooperación técnica internacional, sector público, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base, universidades y centros de investigación. Ha dirigido el Instituto de la Pequeña Producción Sustentable de la Universidad Nacional Agraria La Molina. Ha trabajado como consultora externa en Monitoreo y Evaluación para el área de Desarrollo Humano del Banco Mundial. Actualmente es asesora del despacho ministerial del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

José Martín Vegas Torres

Abogado y magíster en Enseñanza y Aprendizajes Abiertos a distancia por la UNET. Especialización en gestión y políticas educativas en las oficinas regionales de educación de la UNESCO. Actual viceministro de Gestión Pedagógica del Ministerio de Educación. Antes de asumir ese cargo se desempeñó como director del Instituto de Políticas Educativas de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Ha sido secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Educación coordinando el proceso de formulación y concertación de proyectos de educación nacional al año 2021. Ha sido asesor de la Comisión de Educación del Congreso de la República.

Este libro, dedicado al tema de la inclusión social como base para la política y la gestión pública en el Perú, recoge las ponencias del VII Seminario de Reforma del Estado que organiza anualmente la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP.

En *Inclusión social: enfoques, políticas y gestión pública en el Perú* se presentan y discuten distintas experiencias de la política pública, en particular de su rama social, con el fin de que la inclusión sea uno de los ejes centrales en la reforma de la gestión pública en nuestro país. Asimismo, el libro permite dialogar sobre los problemas y avances en las políticas públicas, tanto en su diseño como en su implementación, para que estas contribuyan a la gestión y a su enseñanza, desmitificando su carácter meramente operativo y técnico e insertándolas en el espacio de la política.

ISBN: 978-612-4146-63-3

