

MARTÍN TANAKA
EDITOR

2021

Capítulo 7

**LAS ELECCIONES
Y EL BICENTENARIO**

**¿Oportunidades desperdiciadas
o aprovechadas?**



2021: las elecciones y el bicentenario
¿Oportunidades desperdiciadas o aprovechadas?
Martín Tanaka, editor

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2021
Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú
feditor@pucp.edu.pe
www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

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

Primera edición: julio de 2021
Impresión por demanda

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° 2021-06705
ISBN: 978-612-317-664-8

Impreso en Aleph Impresiones S.R.L.
Jr. Risso 580, Lima - Perú

LA LUCHA CONTRA LA POBREZA MONETARIA EN EL PRÓXIMO GOBIERNO

Pedro Francke¹

Para pensar en los retos y alternativas de la lucha contra la pobreza en el próximo gobierno (2021-2026), hagamos primero un breve diagnóstico.

Tenemos una herencia histórica, puesta a prueba de manera dramática ante la pandemia y transformada por ella, que es un primer punto de partida. Tenemos un sistema de salud débil, poco garantista de derechos, con bajo presupuesto, fragmentado, con baja rectoría y poco desarrollo en promoción, prevención y articulación intersectorial. Durante la pandemia se ha reforzado de emergencia el sistema de salud, política orientada a atender la COVID-19 con hospitales, equipos y contratación de personal, pero el presupuesto 2021 no es auspicioso para que esto se mantenga y siga creciendo. En relación más directa con el tema que nos ocupa, tenemos programas de protección social de baja cobertura, con muy poca amplitud de riesgos cubiertos y que otorgan un reducido respaldo efectivo. En cuanto a la jubilación, hay una baja cobertura de pensiones, con dos sistemas divorciados, la ONP y las

¹ Magíster en Economía por la PUCP. Docente del Departamento Académico de Economía de la PUCP.

AFP (aunque el Sistema Privado de las AFP ya no puede considerarse un sistema de pensiones porque el 97% de afiliados retira su dinero a los 65 años). La ONP ha restringido injustamente su cobertura, como por ejemplo cuando niega pensiones a quienes les faltan pocos meses para completar 20 años aportes. El mismo diseño de estos sistemas de pensiones, de tipo bismarckiano, basados en contribuciones de trabajadores, tiene grandes limitaciones ante el escaso empleo formal y la alta rotación entre empleo formal, informalidad e inactividad. Pensión 65, el programa social de pensiones no contributivas, tiene cobertura parcial y beneficios mínimos.

En cuanto a apoyar el sostenimiento económico de familias vulnerables, tenemos el programa Juntos de Transferencias Condicionadas en Efectivo, limitado a madres rurales. Prácticamente no hay programa alguno para pobres urbanos, tras el abandono y lento declive del programa del vaso de leche y los comedores populares —programas que siguen sin reemplazo a pesar de varios anuncios en el pasado de una estrategia contra pobreza urbana—. La política de protección social sigue una focalización individual, aplicada a todos los programas sociales (Juntos, Pensión 65, Beca 18). Sin embargo, el llamado Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh) tiene una base de datos desactualizada, muy incompleta para zonas urbanas y mal diseñada en sus incentivos internos para acopiar, controlar y actualizar la información. El esfuerzo durante la pandemia de otorgar un Bono «Universal», débil y lento, no nos deja mejor, porque la información de base está más desfasada tras la epidemia y tiene huecos importantes.

¿Cómo conciliar este análisis de la acción estatal con la reducción importante que ha tenido la pobreza en las últimas dos décadas? Lo que sucede es que hemos tenido veinte años o más de mejora de ingresos de los pobres rurales a partir del aumento de productividad agropecuaria y rural, crecimiento sustentado en la mejora de los niveles educativos, de las vías de comunicación, de las telecomunicaciones y de las conexiones a los mercados, aunado a que las familias ahora tienen la propiedad de

la tierra tras la reforma agraria y a la difusión de tecnologías apropiadas. Por otro lado, el crecimiento de sectores como el turismo y la agroexportación generó empleos que significaron mejoras de ingresos y menor presión poblacional en el campo. Pero lo que esta pandemia muestra es que ese crecimiento económico tenía una «barriga suave» (*soft underbelly*) que lo hacía vulnerable. Hemos vivido con una narrativa que hablaba de «un futuro de progreso» y ocultaba los riesgos de una caída; esa narrativa subvaluada la necesidad de protección social y hoy se ha estrellado contra la pandemia.

El contexto muy especial en el que se iniciará el nuevo gobierno también debe ser considerado. Ensayemos unas líneas sobre el escenario que nos parece más probable. Tendremos una epidemia posiblemente bajo control, pero sin que sepamos todavía cuándo llegarán las vacunas para todos ni la protección real que estas darán, por lo que no se pueden descartar nuevas olas de la COVID-19 en 2021 o hasta 2022. Junto a ello, hay una necesidad y demanda embalsadas por enfermedades crónicas y otras epidemias y enfermedades infecciosas, así como retraso en atenciones preventivas materno-infantiles, que dejan una brecha que debe cubrirse con rapidez. Hay también un fuerte aumento de la pobreza, por la reducción del empleo formal, una mayor presión en el sector informal y la caída de ingresos. Una recuperación lenta e incierta de la demanda sustenta la necesidad de políticas fiscales expansivas, mientras a la pobreza se le suma un crecimiento débil y una reestructuración económicas que dan lugar a mayor inestabilidad y vulnerabilidades económicas de los trabajadores y las familias. Todavía habrá una recaudación fiscal disminuida y un alto déficit fiscal, aunque con un nivel de deuda pública muy bajo en comparación internacional y con posibilidades de financiarlo a tasas de interés sumamente reducidas a plazos largos, al mismo tiempo que se mantienen exoneraciones y elusión tributaria grandes y la inexistencia de impuestos a las grandes fortunas.

El contexto más amplio, del quinquenio y más adelante, es de una globalización en retroceso que podría afectar nuestro acceso a mercados internacionales y reducir posibilidades de inserción en cadenas de valor globales, junto a la necesidad urgente de enfrentar globalmente el problema del cambio climático y las amenazas al ambiente y la biodiversidad, el cambio en las relaciones humanas y las formas de trabajar, consumir y estudiar hacia otras menos presenciales, las enormes dificultades de la democracia en los ámbitos nacional e internacional, y el avance de la inteligencia artificial hasta y hacia lugares insospechados.

DOS GRANDES ÁREAS DE POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA MONETARIA

En ese contexto, podemos ubicar dos grandes áreas en la lucha contra la pobreza monetaria. La primera se refiere a la generación de ingresos en el mercado. El avance en la productividad de la agricultura familiar y rural tiene que ser retomado y alentado con particular fuerza porque, además de ser un sector que sustenta a la enorme mayoría de pobres rurales en el cual se han refugiado cientos de miles de peruanos afectados por la pandemia y las cuarentenas, abastece de alimentos y no tiene el problema de la aglomeración de personas con el consiguiente riesgo de contagio. Las políticas de ampliación de la infraestructura de comunicaciones viales, telecomunicaciones y riego, un programa amplio de créditos, asistencia técnica y acceso a nuevas tecnologías productivas como riego tecnificado, pastos mejorados, semillas y procesamiento básico de productos, deben acelerarse.

En las ciudades, las micro y pequeñas empresas han recibido el apoyo del programa Reactiva Perú, que ha demostrado que es posible una ampliación rápida y con fuerte reducción de las tasas de interés para este sector, iniciativa que debe mantenerse hasta tener amplia cobertura. Este sector genera la mayor cantidad del empleo urbano y es donde se han refugiado los cientos de miles que han perdido su empleo

formal en busca de desarrollar iniciativas emprendedoras que requieren respaldo. Replicar una iniciativa como esta en zonas rurales enfrenta retos adicionales por la débil institucionalidad financiera existente, y por eso debe apoyarse adicionalmente en el Agrobanco, el Banco de la Nación, las cajas y las cooperativas de ahorro y crédito acreditadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

El avance de los pequeños productores rurales y urbanos requiere un mercado en ampliación, algo que necesita ser sustentado por una política macro fiscal y monetaria expansiva, como hoy recomienda el Fondo Monetario Internacional (FMI) dada la debilidad del consumo y la inversión en un ambiente de alta incertidumbre. Recordar a Keynes es hoy indispensable. En este esquema, la política monetaria expansiva puede tener una prioridad hacia el agro y las pequeñas empresas, mientras la política fiscal expansiva debe priorizar el gasto social.

La otra gran área de acción se refiere a la protección social. El archipiélago de programas sociales existentes, en el que se sobreponen varias generaciones de iniciativas gubernamentales, se ha visto desnudo en su debilidad durante la pandemia. El sistema de focalización individual, ya antes desactualizado, ahora está totalmente fuera de foco. ¿En qué dirección puede reformarse y reorganizarse estos programas de protección social, que no conforman realmente una red porque no dan seguridad amplia a toda la población? Hay dos opciones: la primera es insistir en una suma de pequeños compartimentos, como hemos tenido durante varias décadas y que es como se ha abordado el Bono «Universal», con varios subcomponentes a cargo de distintos ministerios, separada además de los otros programas sociales y de los sistemas de pensiones.

Por el contrario, opino que en el gobierno que se inaugurará en nuestro bicentenario deberíamos iniciar una reforma profunda en la política social con una mirada mucho más amplia de políticas de bienestar y equidad, que integren un apoyo económico a familias en pobreza extrema y pobreza con mecanismos orientados a reducir la vul-

nerabilidad y mitigar los riesgos económicos que, por razones de salud, epidemias, crisis familiares, desempleo o desastres, a menudo sufren los peruanos. Una política de este tipo tiene dos requisitos. El primero es un presupuesto mucho mayor, que para ser sostenible a mediano y largo plazo solo puede provenir de una reforma tributaria con un fuerte espíritu redistributivo, aunque en el corto plazo puede sostenerse en otros mecanismos financieros dentro de una política macrofiscal de apoyo a la demanda. El segundo es un moderno sistema de información del Estado sobre sus ciudadanos, que no se limite a recoger esporádicamente algunos datos censales o de buscar indicadores de algunas zonas y familias para una focalización individual, y que integre la información tributaria, de empleo, de registros civiles, de educación, de salud y de sistemas de seguridad social. Ambas cosas implican, por cierto, una nueva, mejor y más profunda relación del Estado con sus ciudadanos, en una doble vía: una mayor acción del Estado en relación con los temas esenciales para el bienestar de las familias, que debe ir de la mano de ganar la confianza de sus ciudadanos para que estos respeten las normas, informen de manera veraz, participen, contribuyan y tributen.