

GESTIÓN PÚBLICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Capítulo 15

CARLOS ALZA BARCO
(EDITOR)



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Gestión pública: balance y perspectivas

Carlos Alza Barco (editor)

© Carlos Alza Barco, 2012

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012

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: diciembre de 2012

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° 2012-15080

ISBN: 978-612-4146-23-7

Registro del Proyecto Editorial: 31501361200869

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Inclusión social y gestión pública

Carlos Aramburú

Innovar, articular y evaluar son los retos claves para la política social peruana en el contexto actual. Históricamente la concepción del Estado Peruano ha estado basada en dos premisas: un Estado pobre que no cuenta con recursos suficientes para atender a sus ciudadanos y un Estado corrupto cuyos recursos terminan satisfaciendo los intereses de unos pocos en vez de favorecer a la sociedad en su conjunto. Ambas premisas, especialmente la primera, están hoy en cuestión. Cambiar los modelos mentales y la práctica política que se desprenden de esta lógica supone un cambio de cultura organizacional en el aparato público, lo cual constituye un reto muy difícil.

Antes que nada se debe dejar en claro qué entendemos por inclusión: este concepto se puede definir como el acceso a bienes y servicios que protegen y promueven capacidades. Sin embargo, esos bienes y servicios que se consideran indispensables para promover una inclusión son cambiantes. Hace unos años, una computadora con Internet era considerada irrelevante dentro de la formación educativa de un niño; por el contrario, hoy en día es fundamental para su desarrollo cognitivo. Esto, a su vez, tiene que ver con un enfoque de derechos, siendo esta concepción una innovación importante para la política social basada no en «ayudar», sino en reconocer que los ciudadanos tienen derechos (y responsabilidades). A esto se suma la idea de que lo que ocurre con la población no solamente es consecuencia de lo que hace el Estado, sino que también es resultado de la acción de la misma población («agencia»). Este hecho produce una profunda distorsión en la cultura peruana ya que, si bien todos son conscientes de que tenemos derechos, nadie se considera con responsabilidades. La ciudadanía supone el ejercicio de ambos.

INCLUSIÓN SOCIAL: EN BUSCA DE MENOR DESIGUALDAD

Basados en la evidencia, sugerimos tres retos que la política social debe asumir. En primer lugar, si analizamos el crecimiento promedio del PBI del país entre los años 2000 y 2010 por regiones, se puede ver que es muy desigual, con regiones que han crecido menos de 2% en diez años (Apurímac, Huánuco, Huancavelica), mientras que otras han llegado a crecer más del 5% (Ancash, Amazonas, Ica). Es en base a estas desigualdades regionales que surge, como primer reto para la política social, la tarea de la redistribución de los recursos públicos (canon, regalías y no solo el FONCOMUN) hacia las regiones más pobres que no cuentan con las transferencias derivadas de las actividades minera y de hidrocarburos. En segundo lugar, en cuanto a la distribución sectorial del empleo, entre los años 2000 y 2008 el porcentaje de la PEA que está en planilla es solo del 6,7%. Más del 50% de la PEA se dedica a la agricultura o al comercio informal, representando sectores de muy baja productividad, nula protección social y escasa oportunidad de desarrollo, lo que configura un segundo reto para la inclusión: elevar la productividad de los sectores que albergan a la mayor parte de la población que trabaja. En tercer lugar, en cuanto a la reducción de pobreza monetaria, si bien se ha logrado reducir varios puntos con el pasar de la última década (donde más descendió fue en Lima, donde existe menos pobreza relativa aunque no absoluta), la reducción fue menor en la sierra y selva rural. Asimismo, el patrón se repite en cuanto al indicador de pobreza extrema en tanto esta ha disminuido muchísimo en las ciudades, pero sigue siendo alta en las zonas rurales andinas y amazónicas. Es entonces que surge como tercer reto el eliminar las brechas existentes entre el ámbito rural y el urbano.

Existen tres tipos de programas sociales: habilitadores, promotores y protectores. Se puede decir que el gasto social en el Perú ha sido inercial, ya que se ha gastado más del 60% del presupuesto social focalizado en programas protectores, como los comedores populares, de los cuales un tercio se encuentra en Lima, lugar donde la pobreza extrema es solo de un 0,2%. En resumen, se está gastando en lugares donde las personas tienen la oportunidad de pagar por alimentos y excluyendo zonas donde la extrema pobreza es mucho mayor. Esto no significa que se deban cerrar los comedores populares en Lima, sino que se les pueden implementar nuevas características para convertirlos, por ejemplo, en restaurantes populares, los cuales permitan generar ingresos y representen una oportunidad empresarial. Por lo tanto, es necesario recurrir a la innovación para lograr la inclusión.

Gráfico No 1. Tasa de crecimiento del PBI per cápita promedio 2000-2010

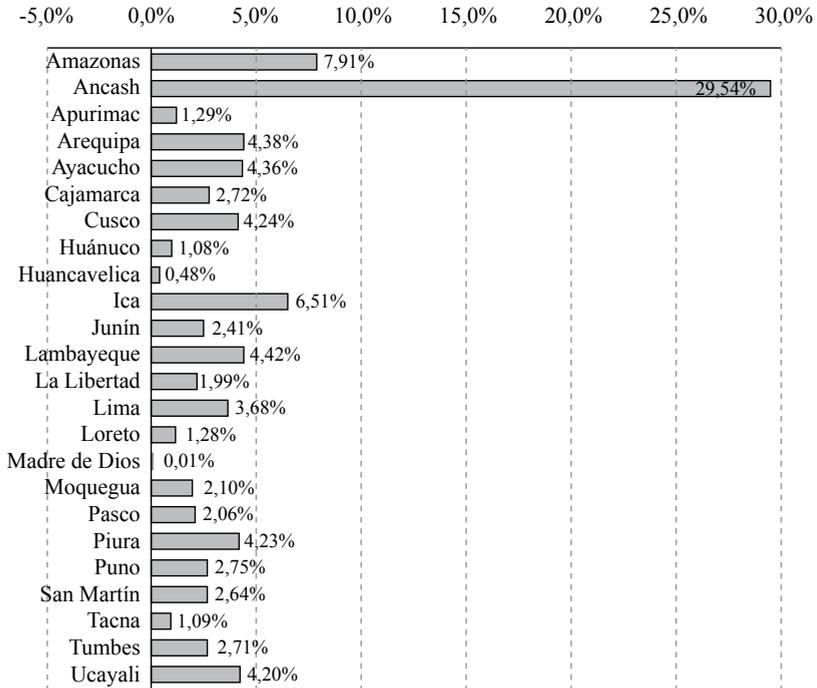
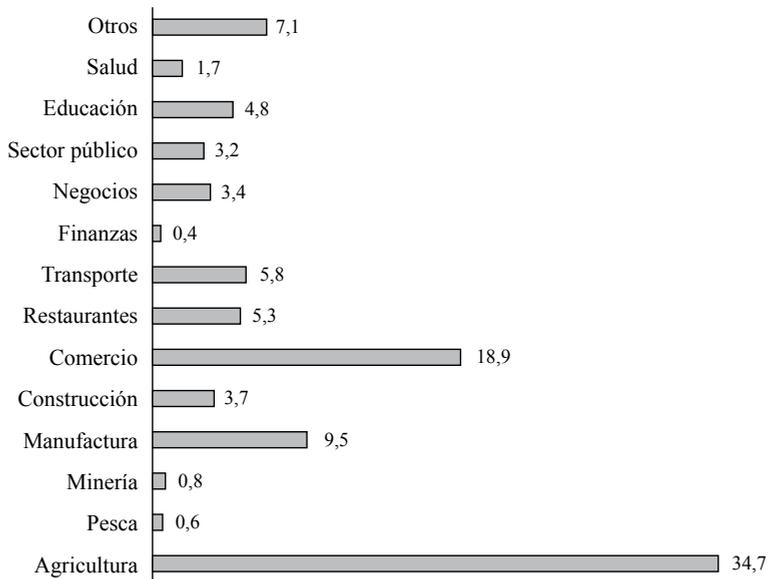


Gráfico No 2. Distribución sectorial del empleo 2000-2008



Cuadro No 1. Evolución de la pobreza extrema (%)

Ámbitos geográficos	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2004-2010 Variación%
Nacional	17,1	17,4	16,1	13,7	12,6	11,5	9,8	-42,7
Lima Metropolitana	1,3	2,0	0,9	0,5	0,7	0,2	0,6	-53,8
Urbano	6,5	6,3	4,9	3,5	3,4	2,8	2,5	-61,4
Rural	36,8	37,9	37,1	32,9	29,7	27,8	23,3	-36,7
Regiones								
Costa	4,0	3,8	3,0	2,0	2,0	1,8	2,0	-50,0
Costa urbana	5,6	4,0	3,0	2,1	2,4	2,3	2,7	-51,8
<i>Costo rural</i>	13,8	13,4	14,4	10,5	7,9	9,2	7,7	-44,2
Sierra	33,2	34,1	33,4	29,3	27,3	23,8	20,1	-39,5
Sierra urbana	13,6	11,6	10,3	8,5	9,2	6,8	4,9	-64,0
<i>Sierro rural</i>	44,0	46,6	46,5	40,8	37,4	33,2	28,5	-35,2
Selva	25,0	25,5	21,6	17,8	14,5	16,9	12,8	-48,8
Selva urbana	18,7	22,5	18,1	11,0	7,2	8,8	6,7	-64,2
<i>Selva rural</i>	30,4	28,0	24,6	23,4	20,7	23,8	17,8	-41,4

La idea gira entonces alrededor de promover programas habilitadores y promotores cuando la economía se encuentra en crecimiento con el fin de generar mejores oportunidades y redistribución. Por otro lado, cuando la economía se encuentra en recesión, se deben ampliar los programas protectores con el fin de que no se genere más pobreza. Es así que el gasto social debe estar articulado al ciclo económico. Sin embargo, esto no se da en la realidad. En el Perú se ha operado con un gasto social desligado del ciclo económico: pese a que el PBI ha crecido a un ritmo promedio de 6% anual en la última década y se invierten más de nueve mil millones en gasto social, cerca del 60% de estos se utilizan en programas asistenciales que no sirven para eliminar la pobreza, sino para paliarla. Por ejemplo, si se busca acabar con la desnutrición crónica infantil, el invertir en comedores populares, desayunos gratis o programas como el vaso de leche no ayuda a resolver el problema. Esto lleva a pensar que existe la necesidad de una reingeniería de los programas sociales con el fin de transformar estos programas protectores en habilitadores y promotores.

RETOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

Cabe resaltar que las metas que se traza el Estado son ambiciosas, ya que están por encima de la capacidad de gestión que tiene el aparato público. Por ello, se propone que la ejecución de programas sociales debe darse a nivel local, ya que es allí desde donde se articula la política social. Sin embargo, esto amerita el fortalecer a los gobiernos locales, ya que sin ellos jamás se podrá realizar una política social relevante. Actualmente, existe poca claridad de competencias tanto desde el punto de vista sectorial (articulación horizontal) como desde la articulación entre niveles de gobierno (articulación vertical). Pero quizás el reto mayor sea articular los programas sociales como JUNTOS a una estrategia promotora y habilitadora, estableciendo criterios de graduación y transferencia de estos programas hacia otros basados en la capacitación laboral y el aumento de la productividad. FONCODES está desarrollando la iniciativa “Mi chacra emprendedora” en diversas localidades andinas, pero el apoyo y participación de AGRORURAL, programa del Ministerio de Agricultura, a esta iniciativa es aún poco significativo.

Finalmente, existe una serie de retos que la política social debe asumir para su buen funcionamiento. En primer lugar, establecer objetivos y metas comunes a todos los sectores y políticas sociales. En segundo lugar, superar la fragmentación y sectorialización de los programas sociales. En tercer lugar, corregir la falta de articulación entre la política económica y social y la débil integración vertical de la política y los programas sociales. Además, hacen falta líneas base actualizadas. Y por último, un sistema independiente y confiable de evaluación por resultados y de impacto de los programas sociales. En resumen, todo esto se puede condensar en las tres tareas mencionadas al inicio de esta conferencia: innovación, articulación y evaluación. Rebautizar viejos programas con nuevos nombres no nos llevará a ningún lado.