

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

VII Seminario de Reforma
del Estado

Capítulo 1



FONDO
EDITORIAL

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

Ismael Muñoz (editor)

© Ismael Muñoz, 2014

De esta edición:

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

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

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

Primera edición: febrero de 2014

Tiraje: 500 ejemplares

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

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

ISBN: 978-612-4146-63-3

Registro del Proyecto Editorial: 31501361400130

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

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.