

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

VII Seminario de Reforma
del Estado

Capítulo 5



FONDO
EDITORIAL

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

Ismael Muñoz (editor)

© Ismael Muñoz, 2014

De esta edición:

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

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

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

Primera edición: febrero de 2014

Tiraje: 500 ejemplares

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

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

ISBN: 978-612-4146-63-3

Registro del Proyecto Editorial: 31501361400130

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Inclusión social: 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

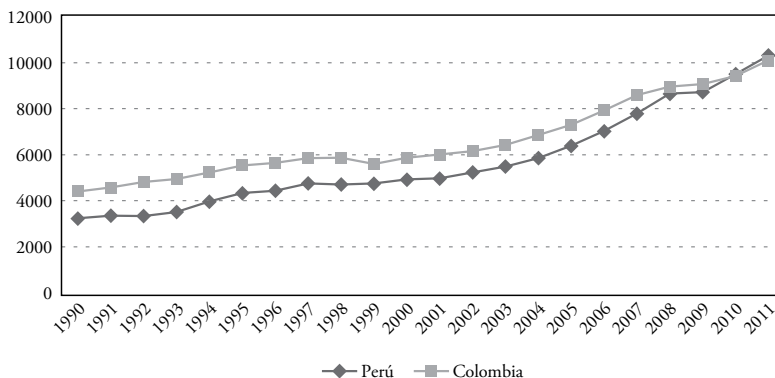
reclamar una relación fluida con el Estado y así buscar igualar las oportunidades que los peruanos enfrentamos para desarrollarnos; también se constituye como una manera de aproximarnos a cómo construimos una sociedad en la que nos reconozcamos como iguales dentro de las diferencias.

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.

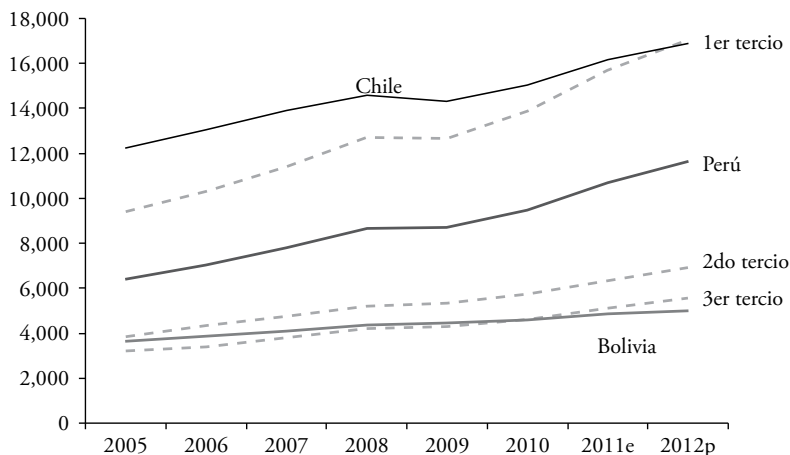
**Gráfico 1. PIB per cápita por paridad de poder adquisitivo (PPA)
(US\$ a precios internacionales actuales)**



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.