

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

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