

Políticas sociales e inclusión

El artículo aborda la lucha contra la pobreza y la desigualdad y por qué debe estar estrechamente vinculada a los procesos de construcción de ciudadanía y mayor democracia, y a la implementación de políticas que promuevan un crecimiento económico con equidad y el desarrollo de una política social coherente y universal.

ISMAEL MUÑOZ PORTUGAL

Magíster en Economía, profesor asociado del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, miembro del Consejo Directivo de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP

La economía peruana presenta indicadores macro positivos. Desde el crecimiento del producto bruto interno hasta el nivel de las reservas internacionales netas han logrado buenos resultados entre el 2003 y el 2011, salvo en el 2009, cuando la crisis internacional impactó negativamente sobre la economía peruana. Sin embargo, en el año 2010 los indicadores volvieron a ser positivos, y la pobreza por ingresos se redujo hasta un 31,3%.

El crecimiento económico permite obtener mayores recursos para el Estado y más empleo para la sociedad. Sin embargo, la mayoría de la población no parece percibir ni recibir los efectos de este crecimiento en una mejora significativa de su bienestar. En algunos casos incluso se empeora, como ocurre cuando se toma el indicador de déficit calórico, que, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), ha aumentado entre el 2008 y el 2011. A pesar del notable crecimiento de la economía, el desafío de superar la pobreza sigue estando presente, y con mayor énfasis, en ámbitos que son fundamentales para el avance en calidad de vida como la nutrición.

El problema reside en que la desigualdad se mantiene inalterada desde hace varias décadas. Sabemos

que la sociedad peruana es severamente desigual, pero lo es no solo en el sentido vertical sino también en el horizontal. La primera, que toma en cuenta la distribución del ingreso, se refiere a la desigualdad económica entre las personas u hogares que forman la sociedad. En el Perú fue documentada por primera vez por Richard Webb en el año 1961, cuando mostró un grado extremo. Los cálculos arrojaron un coeficiente de Gini de 0,61. La segunda de estas desigualdades, la horizontal, se refiere a la que se da entre grupos que pueden definirse cultural, geográfica, étnica, racial y hasta religiosamente. Esta desigualdad abarca diversos aspectos importantes, como los ingresos, los bienes y activos, el empleo y el acceso a la renta; y los recursos sociales y políticos. En el Perú, las desigualdades horizontales están impregnadas de características étnicas, muy determinantes de lo económico, lo cultural y lo político. De ahí que el origen étnico influya severamente en las posibilidades de educación y empleo, y, por tanto, en las condiciones de vida a las que se puede acceder.

La desigualdad es una causa de exclusión social y económica. Los resultados y frutos del crecimiento no llegan en forma significativa a la mayoría de la población. Por eso una de las demandas de una buena parte del país es la inclusión, no solo en los beneficios del crecimiento sino también en las decisiones sobre las políticas que afectan sus vidas. Esto quiere decir que si uno de los objetivos del Estado es la reducción drástica de la pobreza y de la desigualdad, los resultados del crecimiento tienen que ser mejor distribuidos, lo que implica llevar a cabo no solo más programas sociales sino también desarrollar

social

una política social universal, de la cual éstos sean parte, y en articulación estrecha con la política económica, que capte más recursos por la vía de una tributación equitativa y progresiva.

AVANCES Y RETROCESOS SOCIALES

Si tomamos en cuenta la década pasada nos daremos cuenta de que los avances sociales han sido lentos y dispersos, y que ha habido incluso retrocesos. Uno de los problemas más paradójicos es el empeoramiento del déficit calórico de la población, en medio de un extraordinario crecimiento de la economía. El INEI publicó en junio del 2011 un informe técnico basado en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), del cual se desprende que, si consideramos el déficit calórico del consumo alimentario por persona, el hambre habría aumentado en el país entre el primer trimestre del 2008 y el mismo periodo del 2011.

Las cifras de la ENAH indican que la población con déficit calórico aumentó de 30,8% en el 2008 a 32,5% en el 2011. La peor parte la lleva, como en todos los indicadores sociales, el área rural, con

41,3%; mientras en el área urbana este déficit es de 33,0%. (En Lima Metropolitana, afecta al 24,4% de la población.)

Una parte de la explicación del agravamiento de este problema es el incremento del precio de los alimentos, debido, entre otras cosas, a una inflación importada. Estos aumentos afectan más a los pobres, porque su canasta de consumo se compone mayoritariamente de bienes alimentarios. Es como si el crecimiento económico pasara por encima de los pobres, disparándoles proyectiles inflacionarios.

Por otro lado, la ENAH 2011 da cuenta de algunos avances en educación y salud. En el 2010, la tasa neta de asistencia escolar a nivel nacional de la población de 3 a 16 años de edad fue de 90,2%, porcentaje superior al del 2008, el 2006 y el 2004, que tuvieron tasas de 89,0%, 88,1% y 85,6% respectivamente. Un dato interesante es que en este grupo de edad la tasa de asistencia escolar es muy similar en las mujeres que en los hombres a nivel general. No obstante lo anterior, aquí también la urbana es superior a la rural, aunque en esta última área la asistencia escolar se ha ido acortando en



Cuadro 1
Perú: Resultados esperados

Indicador	LB 2010	2012	2016
Pobreza	31%	26%	18%
Pobreza extrema	10%	8%	0%
Desnutrición crónica infantil	18%	16%	10%
Mortalidad neonatal (por 1.000 nacidos vivos)	11	10	5
Mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	18	16	12
Cobertura educación inicial rural (3-5 años, escolarizada)	28%	34%	62%
Logros de aprendizaje suficientes en razonamiento lógico matemático en primaria	14%	19%	44%
Logros de aprendizaje suficientes comunicación integral en primaria	29%	33%	50%
Acceso de hogares rurales a electricidad	55%	65%	85%
Acceso de hogares rurales a agua potable	39%	51%	70%
Acceso de hogares rurales a servicios saneamiento	21%	37%	60%
Acceso a servicios de Internet en zonas rurales	7%	14%	30%

Fuente: Exposición de Carlos Vargas (MEF) en el VI Seminario de Reforma del Estado (PUCP).

los últimos años, pero sigue perjudicando sobre todo a la mujer.

Sobre las razones de la inasistencia escolar de la población de 6 a 16 años de edad, para el año 21010, como promedio, la mayoría señala que no lo hace por problemas económicos o familiares (53,2%). Luego se esgrime como razón el no interés por el estudio o sacarse bajas notas (20,3%); y ha sido relativamente alto en los últimos años el grupo de quienes argumentan que la educación no tiene utilidad para conseguir trabajo (14,2%). Es dramático observar que a veces las familias cambian ingreso presente (trabajo) por mayor ingreso futuro (de una mayor educación).

Sin embargo, en el año 2010 las tasas netas de asistencia escolar fueron muy bajas para la educación inicial (68,0%) y para la educación secundaria (78,5%). Solo la primaria obtuvo una tasa relativamente alta (93,3%). Éste es todavía un problema grave al que debe enfrentar una política de inclusión social del Estado.

En lo que se refiere a la atención de la población mediante seguros de salud, tenemos un avance que debiéramos fortalecer, hacer más eficiente y ampliar con mayor equidad. En el 2010, la población peruana con algún tipo de seguro de salud era de 63,5%. La importancia del Seguro Integral de Salud (SIS) es fundamental, pues alcanza al 36,3% de la población, mientras el Seguro Social o EsSalud llegan al 21,6% de la población nacional. En este terreno se ha mejorado a lo largo de la última década en materia de cobertura. La importancia de la salud pública es crucial para la inclusión social, sobre todo la mejora de la calidad de la salud y el desarrollo de la prevención, que es lo que hace mucha falta en el país.

LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

Para experimentar un cambio sustancial en la pobreza y la desigualdad en la dirección de la inclusión y la superación de las dificultades antes señaladas, se requiere introducir modificaciones en las políticas económicas, incorporando igualdad de oportunidades y solidaridad social en los objetivos. Clarificado y asegurado esto, sus instrumentos tendrán que alinearse con coherencia, con el fin de conseguir los resultados esperados. Esto es lo que se busca cuando se propone un crecimiento económico con equidad como estrategia de desarrollo para nuestro país.

Se trata además, como parte de la política económica, de fortalecer los mercados internos locales y promover la producción y exportación de productos con cada vez mayor valor agregado. De esta forma y en paralelo se podrá ampliar la tributación, pero haciéndola más equitativa y eficiente. Pasar del 18% de presión tributaria debe ser un objetivo de este periodo gubernamental al 2016. Así será posible elevar la inversión social y la calidad de toda la inversión pública. Asimismo, el Estado debe promover el desarrollo de las pequeñas empresas y de las millones de parcelas rurales, con tecnología apropiada y servicios eficientes.

Estas características de la política económica tienen que estar estrechamente ligadas a la política social, sobre todo en nutrición, educación, salud y protección social; y articuladas a objetivos de desarrollo humano. Ambas políticas, la económica y la social, no tienen por qué ser contradictorias. Ciertamente, una política social más eficiente y audaz podría ser el impulso que haga sentir a las familias pobres una mejora para comenzar a progresar en lo productivo y lo económico. Es decir, situarse en el camino del bienestar y de la ampliación de sus oportunidades y libertades.

Cuadro 2

Agenda social bajo el enfoque por resultados en el presupuesto 2012

JUNTOS: S/.822 mm					
	PAN (GN + GR): S/.1 522 mm				
SMN (GN + GR): S/.1 209 mm	Cuna Más: S/. 190 mm	PELA Inicial: S/.2 189 mm	PELA Primaria: S/.3 733 mm	PELA Secundaria: S/.2 825 mm	Beca 18: S/.136 mm
Mortalidad materna.	Desnutrición crónica	Logros de aprendizaje	Logros de aprendizaje	Cobertura escolar	Acceso a educación superior de calidad
Mortalidad neonatal	Mortalidad infantil	Cobertura escolar		Logros de aprendizaje	
	Desarrollo cognitivo, lenguaje, socioemocional y motor			Deserción escolar	
Gestación	0-2 años	3-5 años	6-12 años	13-17 años	17-18 años

SMN = Salud Materno Neonatal; GN = Gobierno Nacional; GR = Gobierno Regional; PAN = Programa Articulado Nutricional y PELA = Programa Estratégico Logros de Aprendizaje.

Fuente: Exposición de Carlos Vargas (MEF) en el VI Seminario de Reforma del Estado (PUCP).

Los varios y diversos programas sociales existentes en los distintos sectores del Estado, siendo útiles y necesarios, resultan totalmente insuficientes para enfrentar sostenidamente el problema de la pobreza y la reducción significativa de la desigualdad. Los programas sociales son por lo general concebidos como instrumentos para el alivio de la pobreza, y no parte de una política social coherente y universal en nutrición, educación, salud y protección social. Para que sea así se requieren mejores diseños, mayores recursos, más organización y participación social; y el concurso de los mejores cuadros técnicos en la gestión de la política social.

Las acciones de la política social para lograr el desarrollo humano deben buscar la promoción de la capacidad de agencia de las personas y la construcción de una ciudadanía sin exclusiones ni discriminaciones. Uno de los mejores ámbitos de aplicación en forma coordinada y articulada de las políticas sociales es la escuela. Allí deben converger los programas de nutrición infantil, de educación de calidad, de prevención y aseguramiento de la salud, además de múltiples otras intervenciones de política pública según la realidad de cada distrito, provincia y región.

La asignación de los recursos para la aplicación de las políticas sociales debe comenzar por dar prioridad al ámbito rural y a los sectores más pobres. Por esta razón, es muy importante cumplir los objetivos que se ha propuesto el Estado peruano al 2016, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En consonancia con estos objetivos están los resultados esperados en diversos indicadores: pobreza, desnutrición crónica infantil, cobertura de educación inicial rural, logros de aprendizaje en Ma-

temática y en Comunicación Integral en primaria; acceso de hogares rurales a electricidad, agua potable y servicios de saneamiento; y a servicios de Internet en zonas rurales. Las cifras señaladas aspiran a una mejora significativa en el logro de la inclusión social (véase el cuadro 1).

La política social también debe tener como característica colocar la máxima atención en el ciclo de vida de la persona, desde el periodo de gestación hasta la ancianidad. Sabemos que la inversión social en la madre gestante y en el niño hasta los primeros 5 años de edad debe recibir la mayor de las atenciones. Es en esa etapa cuando se forman las capacidades intelectuales y psicológicas en el cuerpo del niño y niña. Luego, tampoco puede descuidarse la inversión en educación inicial, primaria, secundaria y universitaria, para darle fortaleza al desempeño de niños y jóvenes. Y los recursos para el seguimiento de cada periodo deben estar en el Presupuesto de la República. Un esbozo de lo señalado está presente en el Presupuesto del 2012 (véase el cuadro 2).

Finalmente, hay que decir que en una sociedad democrática el debate público y la participación de la ciudadanía son fundamentales para la elaboración de las políticas económicas y sociales. Los planes de desarrollo concertado en todos los niveles de gobierno y la elaboración de presupuestos participativos son un avance inicial en este camino. Esto amplía las libertades de las personas y coadyuva a la generación de desarrollo humano. De esta manera la lucha contra la pobreza y la desigualdad, buscando inclusión social, se entronca y vincula estrechamente con los procesos de construcción de ciudadanía y de mayor democracia. 