

A LOS 100 DÍAS DEL NACIONALISMO: retos y perspectivas de la política social



Carlos E. Aramburú*

1. ¿Quo vadis?

Es claro que el Gobierno actual prioriza la *inclusión social* como hilo conductor de su gestión 2011-2016. También está claro que no ha formulado una definición precisa de qué entiende por este concepto. Cabe por tanto sugerir algunas precisiones. Para empezar, el concepto opuesto, exclusión social, es polisémico, es decir, es usado con significados diversos en varias disciplinas (psicología, sociología, economía, ciencia política, derecho) y en diferentes contextos políticos. Acuñado en Francia por la sicología social¹ para referirse al caso de varones desempleados crónicos después de la Segunda Guerra Mundial, la versión inicial del concepto se refería a la depresión y aislamiento de estas personas respecto de su entorno social. Más tarde se usó para ilustrar el caso de migrantes irregulares en países desarrollados que se encontraban excluidos de algunos

derechos básicos de representación política y acceso a beneficios públicos de los que sí gozaban los ciudadanos “incluidos” en el “Welfare State”.² En países subdesarrollados, para el caso de ciertos territorios, grupos e individuos, el concepto se utiliza más bien para señalar la falta de acceso a bienes públicos que les permitirían aprovechar las oportunidades que brinda su entorno, es decir, constituye una “privación de capacidades”.³

Es en este último sentido que nos parece relevante precisar y usar este concepto en referencia al objetivo central de la política social. Esta definición supone un enfoque de derechos y un acento en el acceso a bienes y servicios básicos que protegen y desarrollan capacidades que permiten, a grupos y personas, aprovechar las oportunidades de su entorno. El problema radica en definir cuáles son estos bienes y servicios básicos, y si son públicos

* Antropólogo, demógrafo, especialista en política social. Profesor principal del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Decano del Colegio de Antropólogos de Lima.

1 Silver 1994: 531-578.

2 Para una discusión sobre el origen y uso del concepto de exclusión social, ver Kessler 2007: 17-33.

3 Sen 2000.

o privados. Es decir, su discusión nos remite a plantear el rol del Estado y el mercado en la promoción de la inclusión. No intentaremos abordar este complejo tema en este breve artículo. Nos limitamos a señalar que si bien algunos de estos bienes y servicios básicos son obvios, tales como la educación básica de calidad, la salud preventiva y curativa, el saneamiento, la nutrición y la seguridad, todos ellos claramente de responsabilidad estatal; otros no menos relevantes, como la vialidad y conectividad, la educación laboral, el empleo adecuado, el acceso al crédito, a la vivienda digna, etc., no lo son, y no dependen exclusivamente del Estado. El tema se hace aún más complejo si comprobamos que en la historia social de los países más desarrollados, los derechos ciudadanos (*entitlements*) incluyen cada vez más derechos sociales (como el seguro al desempleo, a la educación técnica y superior, a pensiones no contributivas, a atenciones complejas de salud, a la vivienda subsidiada, etc.), cuyo cumplimiento pone hoy en jaque al Estado de bienestar, especialmente en las naciones europeas. En nuestro país, la formulación de una política social que busque la inclusión debe partir por definir estos derechos y los programas para atenderlos. Ese debate está aún pendiente.

2. ¿DÓNDE ESTAMOS?

Un apretado balance del gobierno aprista de 2006-2011 en política social nos permite apreciar avances y temas pendientes. Lo primero es señalar la priorización tardía del tema social. No fue sino hasta la segunda mitad del Gobierno anterior que se le puso interés, en respuesta a crecientes protestas sociales y a un crecimiento económico destacable pero diferenciado. Aunque la pobreza total cayó significativamente en 35% y en 43% la extrema entre 2004 y 2010, no todos se beneficiaron por igual. La pobreza cayó más para la

población vinculada al mercado, como en el caso de Lima (-58.6%) y de la población urbana en general (-48.5%), mientras que disminuyó bastante menos para la población rural de la sierra (-19.3%) y la selva (-28.5%).⁴ La desigualdad en los ingresos, sin embargo, cayó poco: el coeficiente GINI bajó de 0.49 a 0.46 para la población total y se mantuvo sin cambios para la población rural (0.41 y 0.41), y aumentó ligeramente para los pobladores rurales de la sierra (0.39-0.40) y de la selva (0.37-0.40) durante ese periodo. Es decir, la política social no tuvo el efecto redistributivo esperado, especialmente para los sectores más excluidos.

El Gobierno anterior logró algunos avances importantes en la política social, aunque primó la doctrina del crecimiento económico como el remedio más eficaz contra la pobreza y la exclusión.

En cuanto a la gestión, no se definió una clara rectoría en lo social. La Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) no contó con el apoyo político ni los recursos para ejercer la función rectora que la ley le asignaba. Se mantuvo asimismo la inercia en el tipo de gasto focalizado: 57% para programas protectores (los de apoyo nutricional con bajísima eficiencia), 27% para los promotores (por ejemplo Foncodes) y tan solo el 16% para programas habilitadores (por ejemplo Projoven). Ello en oposición a la teoría que sostiene que en periodos de crecimiento económico se debe priorizar el gasto social promotor y habilitador (estrategia

⁴ Aramburú 2011.

procíclica) en relación con el gasto social protector (estrategia anticíclica). Un avance importante de la gestión anterior fue la fusión de 83 en 26 programas sociales y su incorporación paulatina a la estrategia Crecer, que buscaba articularlos para mejorar su eficiencia e impacto. Sin embargo, su ejecución concertada con los gobiernos regionales y locales fue incipiente. Otro avance significativo fue la adopción, por el MEF, de los presupuestos por resultados como parte de la gestión por resultados que permitió avanzar en la disminución de la desnutrición crónica en menores de cinco años y de la mortalidad materna,⁵ para las que sin embargo persisten brechas intolerables que excluyen a los sectores más alejados de la modernidad: las poblaciones campesinas y nativas del Perú rural. Resumiendo, el Gobierno anterior logró algunos avances importantes en la política social, aunque primó la doctrina del crecimiento económico como el remedio más eficaz contra la pobreza y la exclusión.

3. ¿QUÉ SE QUIERE?⁶

El nuevo Gobierno le da mayor prioridad a la inclusión social basada en un enfoque de derechos. Se busca simultáneamente reducir la pobreza y la desigualdad. El instrumento para lograr esto último es la política social, cuyas características centrales están aún por definirse. En el balance de los primeros 100 días de gobierno, es menos clara la articulación entre la política económica y la social, cuya necesidad es indiscutible. En cuanto a metas, pese a la negativa del presidente de la República a definir las, tal como pudo apreciarse en su entrevista con cuatro periodistas, oficialmente se están promoviendo al menos dos metas sociales

muy ambiciosas: desnutrición cero para menores de cinco años y educación preescolar universal para 2016.

Está claro que alcanzar estas metas supone un cambio en la gestión, lo que dependerá de una creciente asignación presupuestal a partir de 2012. Para ese año se ha destinado S/.1,429 millones para cinco programas prioritarios. Se ha planteado la rectoría del nuevo Midis, el cual manejará seis de los principales programas sociales (Foncodes, Cuna Más, Pensión 65, Beca 18, Juntos y el Pronaa). Otros programas sociales, como Agrorural, Projovent, el Servicio de Atenciones Médicas de Urgencia, el Seguro Integral de Salud, etc., han quedado a cargo de otros ministerios.

Cabe preguntarnos por el rol del Mimdes y las medidas que se implementarán para evitar la dualidad y las filtraciones, las que superarían los S/. 1,000 millones de soles. Es también destacable la conformación de equipos ministeriales solventes e independientes (en el Midis, Educación y Mimdes). Al mismo tiempo, se ha debilitado el equipo social en el MEF por la salida o traslado de sus funcionarios especializados en el tema. También está pendiente comprobar que los “nuevos” programas sociales no solo sean un cambio de nombre, sino una mejora sustantiva en su diseño y ejecución para lograr mayor eficiencia y cobertura. No está claro si la estrategia Crecer para la articulación horizontal (entre sectores) y vertical (entre niveles de gobierno) de la política social se va a reforzar o a cambiar. Otro tema delicado en cuanto a su reglamentación y las estrategias para su ejecución es el referido a la Ley de Consulta Previa, que hoy es responsabilidad del Ministerio de Cultura. En el contexto actual de agitación y falta de gobernabilidad, en especial en lo referido a los conflictos por temas mineros y energéticos, este será uno de los mayores retos que deberá enfrentar

5 Entre 2000 y 2009, la desnutrición crónica infantil bajó del 25.4% al 18.3% y la mortalidad materna de 185/100mil nacidos vivos a 103/100mil nacidos vivos según informe del Mimdes de 2010.

6 Ver <http://es.scribd.com/doc/718871/Peru-100-dias-de-gobierno>

el gobierno nacionalista. En resumen, es mucho lo que falta por definir.

4. RETOS

Los retos de la nueva política social pueden agruparse en tres verbos: innovar, articular y evaluar:

En cuanto a la innovación se requiere:

- a) Mayor la asignación presupuestal para los programas sociales habilitadores y promotores, con el fin de aprovechar el ciclo expansivo de la economía, que, pese a su menor dinamismo (se espera un crecimiento del PBI de alrededor del 4.5% anual para los próximos años), es aún significativo.
- b) Evitar el sesgo rural, pues si bien la focalización del gasto social y los programas sociales en los distritos rurales más pobres puede mejorar su impacto y eficiencia, debe recordarse que las mayores brechas absolutas están en Lima.⁷
- c) Una propuesta clara para pobres urbanos, que priorice el tema del empleo, especialmente para los jóvenes, y el apoyo a las mypes, así como la capacitación laboral, para lo que se otorgarían incentivos a las empresas que inviertan en ello.
- d) Establecer criterios de graduación, especialmente para programas como Juntos y los comedores populares, para evitar el sesgo asistencialista. Sobre estos últimos, cabría evaluar promoverlos a restaurantes populares con certificación y equipamiento para aprovechar el boom gastronómico peruano.
- e) Articular componentes habilitadores y promotores en los programas protectores, para crear

y reforzar capacidades en temas de nutrición, higiene, salud materno-infantil y planificación familiar.

- f) Promover una cultura de derechos y responsabilidades, para ir construyendo ciudadanía y evitar clientelismos y dependencia de la ayuda estatal.

En cuanto a la articulación, se precisa:

- a) Establecer metas comunes, empezando por las referidas a la primera infancia, que necesitan una orientación multisectorial para atacar la raíz de la exclusión con un enfoque de ciclo de vida.
- b) Enfatizar los problemas de calidad, a nivel de los programas universales a cargo del Gobierno central (educación, salud y saneamiento), especialmente los de la educación básica y la educación en salud promocional y preventiva.
- c) Mayor coordinación con los gobiernos regionales y locales mediante planes articulados distritales con participación y corresponsabilidad de los propios beneficiarios.
- d) Aprovechar la experiencia de ONG de desarrollo, academia, empresas y la cooperación internacional en el diseño y ejecución de programas sociales innovadores, y elevarlos de escala. Ello supone reconocer el valor del conocimiento que tienen estas organizaciones en programas sociales y que el Gobierno no puede por sí solo enfrentar los retos de la exclusión y la pobreza.

Finalmente, en lo referente a la evaluación sugerimos:

- a) Establecer un sistema de evaluación sistemático, independiente, objetivo y participativo para los programas sociales y el conjunto de la política social. Ello supone contar con un fondo concursable al que puedan postular las instituciones académicas y de investigación social. Los resultados de dichas evaluaciones deben utilizarse para

⁷ Ver PNUD 2009. Lima es la provincia con mayores brechas absolutas: 92.764 personas mayores de 18 años sin DNI, 107.911 jóvenes de 12-16 años que no asisten a secundaria, 1.103.938 personas en hogares sin saneamiento básico y 91.000 viviendas sin electrificación. Ello se debe en parte a su peso demográfico.

mejorar la gestión de la política social y ser difundidos para una mayor transparencia y vigilancia social. Esta es una función que debería asumir la PCM para evitar conflictos de interés.

- b) Entender y tratar a la evaluación no solo como mecanismo de control, sino como un recurso para el aprendizaje y la consecuente prevención de errores y corrupción. Ello supone un nuevo rol para la Contraloría en lo referido a la supervisión del gasto social.
- c) Reforzar la gestión y la asignación presupuestal por resultados al conjunto de programas sociales, para lo cual es indispensable contar con líneas de base actualizadas, metas y responsables.

Concluyendo, los desafíos para una nueva política social son enormes, pero también lo es la oportunidad para su innovación, articulación y evaluación que permita ir construyendo una sociedad de ciudadanos con equidad en el acceso a oportunidades para que la desigualdad no solo sea menor, sino que sea resultado del mérito individual y no de la exclusión. □

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aramburú, C. y Delgado, A. (2011). *Economía, políticas sociales y reducción de la desigualdad*. Lima: IDEA-PNUD. En prensa.

Silver, Hilary (1994). "Social Exclusion and Social Solidarity". En *International Labour Review* 133, n.º 5-6: 531-578.

Kessler, Gabriel (2007). "El concepto de exclusión social: marco analítico y potencialidades para la política social". En R. Vélez Canelo (coord.), *Exclusión social, políticas incluyentes y gerencia social*. Lima: BID, Mimdes, Foncodes, pp. 17-33.

PNUD (2009). *Informe sobre desarrollo humano 2009: por una densidad del Estado al servicio de la gente*. Lima: PNUD.

Sen, A. (2000). *Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny*. Social Development Paper n.º 1. Manila: Asian Development Bank.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Aramburú, Carlos E. "A los 100 días del nacionalismo: retos y perspectivas de la política social". En *Revista Argumentos*, año 5, n.º 5. Noviembre 2011. Disponible en http://revis-targumentos.org.pe/a_los_100_dias_del_nacionalismo.html ISSN 2076-7722