

El evento público “Desafíos de la inclusión social”, celebrado en el marco del XXIV Seminario Anual CIES 2013 “Economía global, minería e inclusión social”, contó con la participación de Javier Herrera, Director de Investigación del Instituto de Investigación para el Desarrollo de Francia y experto en empleo y pobreza, quien estuvo a cargo de la presentación. Juan Chacaltana, especialista en empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), hizo las veces de moderador. El panel estuvo conformado por Javier Escobal, investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE); Percy Minaya, Director Ejecutivo del Programa Qali Warma del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS); Richard Webb, Director e investigador principal del Instituto del Perú de la Universidad de San Martín de Porres (USMP); y Gustavo Yamada, investigador principal del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) y profesor de esa casa de estudios.

Javier Herrera comenzó su alocución fijando los temas del evento: (i) el nuevo entorno macroeconómico y sus implicancias en la reducción de la pobreza; (ii) el enfoque unidimensional y multidimensional de la pobreza; y (iii) el papel de las políticas públicas en la reducción de la pobreza.

Sobre el primer tema sostuvo que, aun cuando las tasas de crecimiento del Perú siguen por encima del promedio de la región, el crecimiento es menor, y con ello la reducción de la pobreza también va desacelerándose. ¿Será posible llegar a la meta de 15% de pobreza en el año 2016 con el crecimiento que estamos experimentando?, se pregunta. Y señala que ello depende esencialmente de dos factores: (i) los niveles de crecimiento y (ii) el nivel de desigualdad inicial y los cambios en la distribución del ingreso. Así, puede haber reducción de la pobreza sin crecimiento si

«En el último año (2012), la reducción de la incidencia de la pobreza (2,1 puntos) puede descomponerse en un efecto crecimiento de -2,5 y un efecto redistribución de +0,4.»



Para alcanzar la meta de 15% de pobreza al 2016 no basta duplicar la tasa de crecimiento sino hace falta redistribuir.

hay mejora en la distribución e, inversamente, una reducción en la desigualdad, aun sin crecimiento, puede mejorar la situación de los pobres. Al referirse al coeficiente de desigualdad, afirmó que ha disminuido aunque todavía mantiene niveles elevados, lo que dificulta una mayor reducción de la pobreza. Sin embargo, las brechas, al igual que la incidencia y la severidad de la pobreza, se han reducido en el país, aseveró.

Respecto a la sensibilidad de la pobreza frente al crecimiento, suponiendo un crecimiento neutro desde el punto de vista de la distribución, en el caso del Perú una tasa de crecimiento de 4% reduciría la incidencia de la pobreza en 2 puntos. Es decir, para alcanzar la meta de 15% de pobreza al 2016 no basta duplicar la tasa de crecimiento sino hace falta redistribuir. Ello lleva a preguntarse cuán pro pobre ha sido el crecimiento en los últimos años. Sobre el período 2004-2012, la caída de la incidencia de la pobreza en 26,8 puntos se ha debido en más del 80% al efecto crecimiento, mientras que el efecto distribución contribuyó con el 20% restante. En el último año (2012), la reducción de la incidencia de la pobreza (2,1 puntos) puede descomponerse en un

1/ El evento se realizó el 11 de diciembre de 2013. El artículo constituye un resumen de lo tratado en él. La relatoría estuvo a cargo de Alexandra Málaga.

efecto crecimiento de -2,5 y un efecto redistribución de +0,4. Desde el año 2007 hubo redistribución y crecimiento, pero en 2012 hubo crecimiento sin redistribución.

En el desarrollo del segundo tema, acerca del enfoque de la pobreza, Herrera señaló que lo usual es medir la pobreza monetaria a partir de la comparación entre el gasto de los hogares y una línea de pobreza. Sin embargo, actualmente hay un amplio reconocimiento de que la pobreza es un fenómeno multidimensional, aunque hay mucho menos acuerdo sobre cómo medir esta pobreza. Sabina Alkire y James Foster han propuesto un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) que representa una mejora sobre los intentos previos de medición.

Según el expositor, si bien es necesario considerar las diferentes dimensiones de la pobreza, resulta complicado resumirlas en un único índice sintético, pues cada dimensión tiene diferentes causalidades y puede requerir diferentes políticas. Más aún, la construcción del IPM requiere de decisiones previas sobre las dimensiones de la pobreza a considerar, los pesos relativos de estas, los umbrales para cada dimensión. Es decir, existirían tantos indicadores de pobreza multidimensional combinando distintos valores de los parámetros como investigadores. Además, los indicadores ordinales tendrían más peso que los cardinales. Definitivamente, los indicadores de pobreza no deberían definirse a partir del libre albedrío de los investigadores sino de un consenso, subrayó. Por otra parte, tener en cuenta dimensiones de la pobreza por separado tiene el efecto de ignorar las interacciones que resultan de la distribución conjunta de privaciones para el mismo individuo u hogar.

«Algunas políticas de reducción de la pobreza buscan modificar resultados de mercado, mientras otras buscan eliminar o reducir la desigualdad de oportunidades.»

En el año 2012, continuó, las transferencias condicionadas representaron el 4% del gasto. El volumen de las transferencias es pequeño y aún hay margen para ampliar la redistribución y mejorar su focalización. Informó que la contribución de los programas sociales es de 2 puntos y es mayor en el área rural que en la urbana, pero se ha reducido en el tiempo.

Hay diversos instrumentos de focalización que no necesariamente dan los mismos resultados, dijo. Se está proponiendo un nuevo algoritmo tomando en cuenta el IPM. Desde 2011, con el objetivo de mejorar la equidad del gasto social y contribuir a mejorar la eficiencia y eficacia de los programas sociales, se creó el Sistema de Focalización de Hogares (SisFoh). Actualmente, la focalización combina el enfoque monetario con el enfoque multidimensional. Se examina si los hogares llegan a la canasta básica de consumo y el nivel de gasto en electricidad. En estos indicadores de focalización se analizan por separado los ámbitos geográficos, y para cada uno se define un set distinto de variables porque tienen un grado de correlación diferente con la pobreza. Los umbrales también son diferentes y se han definido para minimizar los errores de focalización, es decir, la exclusión y la filtración (se da más peso al error de exclusión).

El expositor sugirió estudiar con mayor profundidad las implicancias de adoptar criterios distintos según ámbitos geográficos, pues se obtendría no solo indicadores de bienestar no comparables de una región a otra sino también se crearía un perfil de pobreza nacional diferente al construido con la pobreza monetaria, que llevaría a pensar que la pobreza urbana es mayor que la rural.

Sobre el tercer tema, comentó que algunas políticas de reducción de la pobreza buscan modificar resultados de mercado (focalizando sobre los ingresos o los gastos), mientras otras buscan eliminar o reducir la desigualdad de oportunidades. En el Perú se han combinado ambos enfoques en las políticas de transferencias condicionadas, aunque queda aún mucho



No existe mucho acuerdo sobre cómo medir la pobreza multidimensional.

por hacer en materia de acceso a la salud y la educación. También señaló la necesidad de analizar si el acceso al mercado de trabajo y al crédito se ven restringidos por determinadas circunstancias (ausencia de bienes públicos, discriminación). Sostuvo que es necesario considerar las aspiraciones, pues en el caso de los hogares más pobres estas limitan el horizonte de los logros que pueden alcanzar los individuos (en educación, empleo, etc.).

Para ilustrar el tema, trajo a colación el ejemplo de la India, donde el Estado aplicó políticas públicas de discriminación positiva como plazas reservadas en las escuelas; realizó reformas en el sistema político y redistribuyó recursos como la tierra, todo lo cual permitió la igualación de oportunidades, ampliar las aspiraciones y mejorar los resultados de mercado de los más pobres. En el caso del Perú, un ejemplo es la educación bilingüe, pero aún no se ha estudiado su impacto en los resultados que alcanzan los individuos.

Primera ronda de comentarios

Javier Escobal inició la primera ronda de comentarios refiriéndose a las políticas de inclusión social del gobierno y a las discusiones en torno a ellas: ¿crecer para incluir o incluir para crecer? Al respecto señaló que, en general, el crecimiento es condición necesaria para la reducción de la pobreza, pero también se requiere la elaboración de políticas que aseguren la igualdad de oportunidades. La reducción de la desigualdad es imprescindible para lograr la sostenibilidad del modelo de crecimiento. En el Perú, puntualizó, hay una diferencia entre política social y política de inclusión. Las políticas sociales son universales y suelen ser permanentes, mientras que las de inclusión son transitorias pues su objetivo es cerrar brechas. También destacó la importancia de asegurar la continuidad de las políticas de inclusión económica. Según Escobal, es posible asegurar la igualdad de oportunidades que permita la inclusión de los pobres en el mercado, de modo que el crecimiento económico sostenga la inclusión de estos sectores.

«El crecimiento es condición necesaria para la reducción de la pobreza, pero también se requiere la elaboración de políticas que aseguren la igualdad de oportunidades.»



Webb advirtió que la sofisticación del análisis de la información conduce al engaño sobre las causas de los problemas de inclusión y pobreza, y por ende, sobre cuáles son las políticas y estrategias recomendables.

Por su parte, Percy Minaya recalcó la importancia del crecimiento, los derechos y la protección de la población en su conjunto y no solo de la población vulnerable. El panelista abundó en la necesidad de elaborar una respuesta consensuada entre la población, el gobierno y la industria para emprender el desarrollo. Condición para este consenso, aseveró, es que el piso esté igual para todos. En cuanto al crecimiento, dijo que este debe tener como base los derechos de las personas. También mencionó que implementar el conjunto de iniciativas requiere articulación entre los sectores y niveles de gobierno. Al respecto, informó que se han implementado políticas de desarrollo infantil temprano y realizado esfuerzos desde el Estado por promover políticas articuladas. Anunció, asimismo, que se viene trabajando en el enfoque multidimensional de la pobreza y la focalización en el espacio rural y urbano, y que se espera tener listas estas propuestas para inicios del próximo año, sobre todo los nuevos algoritmos de focalización. La idea que subyace a estas iniciativas es generar políticas universales y focalizadas basadas en evidencia, aclaró.

A su turno, Richard Webb advirtió que la sofisticación del análisis de la información conduce al engaño sobre las causas de los problemas de inclusión y pobreza, y por ende, sobre cuáles son las políticas y estrategias recomendables. En su opinión, es importante analizar términos más generales y de largo plazo porque los márgenes de error de los datos son amplios, sobre todo si se tiene en cuenta que las tendencias de año a año no reflejan las tendencias políticas y económicas más estructurales, que son las grandes determinantes de la inclusión y la pobreza. La idea más antigua sobre desigualdad y crecimiento, explicó, es la curva

«La clave del desarrollo en el Perú es el incremento de la productividad de los grupos más pobres, considerando que más o menos tres de cada cuatro excluidos tienen empresa propia.»

de Kuznets, donde al principio la relación es positiva y luego negativa una vez que se pasa cierto nivel de crecimiento. Esta idea general se contrasta por datos de países como el Perú, donde la relación ha sido positiva en niveles no tan altos de desarrollo, lo que se debe al mercado y a la aplicación de políticas, sostuvo.

Refiriéndose a los modelos más conocidos de desarrollo, como el europeo que dependía del rol redistributivo del Estado y el liberal, señaló que están en crisis. En el último caso, la crisis se evidencia por la creciente desigualdad en Estados Unidos. Para Webb, la clave del desarrollo en el Perú es el incremento de la productividad de los grupos más pobres, considerando que más o menos tres de cada cuatro excluidos tienen empresa propia.

Webb subrayó que el tema de las oportunidades no solo abarca la educación sino también la conexión.

Finalmente, sostuvo que la descentralización ha sido un instrumento importante en la democratización del país y que gran parte del actual desarrollo rural tiene que ver con ese proceso.

Gustavo Yamada comenzó su intervención destacando el esfuerzo desplegado por el recientemente fallecido padre Jesús Herrero en impulsar la inclusión a través de las escuelas de Fe y Alegría. A continuación, puso de relieve el acierto del MIDIS en identificar las brechas más grandes y en la aplicación del enfoque del ciclo de vida en la búsqueda de un piso parejo para todos los peruanos.

Yamada sostuvo que una de las áreas que presenta una brecha considerable es la transición de la educación al mercado de trabajo. Si bien algunas intervenciones como Projovent y Beca 18 buscan mejorar esta transición, el problema viene de atrás, porque se incrementó la cobertura pero no la calidad de la educación, sobre todo en secundaria. Se debe reconocer, puntualizó, que no todos los jóvenes requieren educarse en un instituto tecnológico o

una universidad para insertarse en el mercado, pero también que cuando salen del colegio no tienen las capacidades para insertarse al mercado de trabajo porque carecen de conocimientos técnicos. A esto contribuye la falta de articulación institucional para llevar adelante programas multisectoriales. Dentro del propio Ministerio de Educación no existen canales de articulación entre los Centros de Educación Técnico-Productiva (Cetpro) y la Educación Básica Regular, aseveró. En ese sentido, sostuvo que el MIDIS tiene un rol importante en la inclusión de políticas que logren igualar las oportunidades para los más desfavorecidos.

Javier Herrera cerró la primera ronda de comentarios recordando los errores que se han cometido en el camino, como por ejemplo considerar que las microempresas eran la salida de la pobreza, sin tomar en cuenta su heterogeneidad y alto grado de mortalidad que al final conducen a la pérdida de activos de las familias. Sobre la conectividad, reiteró que estaba contribuyendo a reducir la pobreza, en particular en la sierra. Asimismo, puso de relieve que aún hay mucho por investigar en lo que respecta a la interacción entre las dimensiones de bienestar, y que dichas interacciones conducirían a elaborar políticas públicas que ataquen simultáneamente varias dimensiones de la pobreza. También reconoció la importancia de combinar políticas de igualación de oportunidades y políticas universales y recomendó no considerar únicamente políticas sectoriales y de transferencias condicionadas.

Segunda ronda de comentarios

Juan Chacaltana inició la segunda ronda de intervenciones advirtiendo que si bien el incremento de



Se han cometido errores, como considerar que las microempresas eran la salida de la pobreza, sin tomar en cuenta su heterogeneidad y alto grado de mortalidad que al final conducen a la pérdida de activos de las familias.

la productividad registrado en el Perú ha sido significativo en la última década, en su mayoría se explica por el incremento de la productividad en las grandes empresas. También señaló que llama la atención que la informalidad se haya reducido en mucha menor proporción que la pobreza.

A continuación, Javier Escobal mencionó que aun cuando se ha avanzado mucho en materia de focalización, no hay que exagerar. Se debe reconocer que hay niveles aceptables de filtración y que no toda filtración es ilegal o inmoral en la medida que es posible que al focalizar en una zona de pobreza extrema, por ejemplo, algunos de los beneficiarios sean pobres no extremos. El especialista recalcó en todo caso que lo central es que el método de focalización sea transparente y que discrimine bien, teniendo cuidado con las discrecionalidades que pueden ser empleadas con fines políticos.

Refiriéndose al tema de la articulación de la política social, señaló que a pesar de lo avanzado aún queda un largo camino por recorrer. Una manera de mejorarla, sostuvo, es la creación de fondos como el Fondo Nacional para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE), que incentiven a los distintos niveles de gobierno y a los distintos sectores a articular sus intervenciones a escala territorial. Otra línea de acción es mejorar los sistemas de rendición de cuentas. Ello significa construir sistemas de información que permitan que la gente identifique los beneficios de las políticas articuladas. Finalmente, otro mecanismo es la reducción de costos de transacción en la articulación, simplificando los procesos administrativos e institucionalizando espacios permanentes de diálogo entre sectores a escala subnacional.

Por su parte, Juan Chacaltana destacó que es probable que no haya focalización ni articulación institucional perfecta y que es necesario encontrar un punto aceptable para la política y la gestión pública.

Percy Minaya sostuvo que el Estado tiene el deber de esforzarse en realizar lo mejor posible la focalización. Y sobre la transparencia, afirmó que toda política debe ser capaz de rendir cuentas de modo que ninguna tenga un sesgo político. En esa línea se encuentra el Registro Nacional de Usuarios de Programas Sociales, que busca que los once millones de personas que

«El crecimiento actual ha sido alcanzado con bajos niveles de educación pero con un incremento en la conectividad.»



Se debe reconocer que hay niveles aceptables de filtración y que no toda filtración es ilegal o inmoral en la medida que es posible que al focalizar en una zona de pobreza extrema, por ejemplo, algunos de los beneficiarios sean pobres no extremos.

reciben beneficios estén registrados, incluso a nivel de centros poblados. Es necesario que exista trazabilidad de las intervenciones, dijo. Refiriéndose al FONIE, explicó que este propone que las inversiones se hagan de la mano con los gobiernos locales para que las iniciativas sean apropiadas y estén en función de las exigencias de los ciudadanos. La transparencia, la rendición de cuentas y los liderazgos locales son importantes para el MIDIS, aseguró.

Richard Webb destacó que las actividades terciarias se han convertido en la porción más grande del producto bruto interno, tendencia mundial que aparentemente va a continuar. En ese sentido, el desarrollo ya no tiene tanto que ver con la industrialización. Para él, esta tendencia aún no se ha incorporado en la idea de desarrollo. La pregunta es cómo lograr que la población mejore su productividad y deje atrás la pobreza, en particular los más vulnerables. La respuesta probablemente no está relacionada con la creación de industria, aseveró.

Otro punto sobre el que llamó la atención el economista es que la innovación suele ser pensada en términos de alta ciencia. Al respecto, mencionó que el gran avance del pueblo rural del país está lleno de innovación que no es de alta tecnología, y que se debe fundamentalmente a que han hecho lo que solían hacer recurriendo a tecnologías simples y accesibles, y también observando las oportunidades que ofrece el mercado. En su opinión, este es el desarrollo que reduce la pobreza. Según la teoría, se cuestionó Webb, la educación es la base del desarrollo, pero cómo nos explicamos que quienes reciben la peor educación, la población rural, son los que más rápido se han desarrollado en los últimos quince años.

«Toda política debe ser capaz de rendir cuentas de modo que ninguna tenga un sesgo político.»

Gustavo Yamada aclaró que el crecimiento actual ha sido alcanzado con bajos niveles de educación pero con un incremento en la conectividad. El riesgo, advirtió, es quedarse en la trampa de los ingresos medios y con alta desigualdad. Tal vez el crecimiento de los últimos quince años no requirió tanto del capital humano, pero este sí será necesario en los próximos años, sostuvo. Explicó que en las zonas rurales la calidad de la educación en las escuelas unidocentes del nivel primario es mínima y en las escuelas secundarias el problema es la dispersión de la población, a lo que se agrega el bilingüismo. La educación secundaria necesitaría basarse en internados para alcanzar la calidad y cobertura adecuadas. Los jóvenes rurales que no acceden a la educación y el trabajo pueden terminar en embarazos no deseados e incluso realizando actividades ilegales. Es necesario el encadenamiento entre la escuela y el trabajo, lo que definitivamente ampliará las posibilidades de incrementar la productividad.

Finalmente, Javier Herrera respondió las preguntas planteadas por los asistentes. En primer lugar, destacó la importancia de considerar el cambio climático —la contaminación de las ciudades, la pérdida de glaciares y la consiguiente escasez de agua en las poblaciones localizadas en zonas desérticas— en la elaboración de políticas en el corto plazo. Con respecto a la pregunta de por qué no cambiar el enfoque actual por un enfoque de derechos, indicó que lo que buscan muchas políticas sociales es específicamente garantizar los derechos de los ciudadanos. Sostuvo que cada vez hay más precisión en la focalización de políticas y que es importante considerar el mejor uso de los recursos naturales. Refiriéndose a la pobreza subjetiva, señaló que las encuestas de opinión evidencian temas que afectan el bienestar de la población pero no con indicadores cuantitativos. Concluyó afirmando que el hecho de que el crecimiento de 2012 no fuera tan redistributivo no significa que a los pobres les fue mal sino que la clase media se benefició más, lo que puede evidenciar un agotamiento de las oportunidades que genera el crecimiento.

Juan Chacaltana clausuró el evento público proponiendo al CIES la creación de un espacio de discusión entre economistas sociales y macroeconomistas en el siguiente seminario anual.