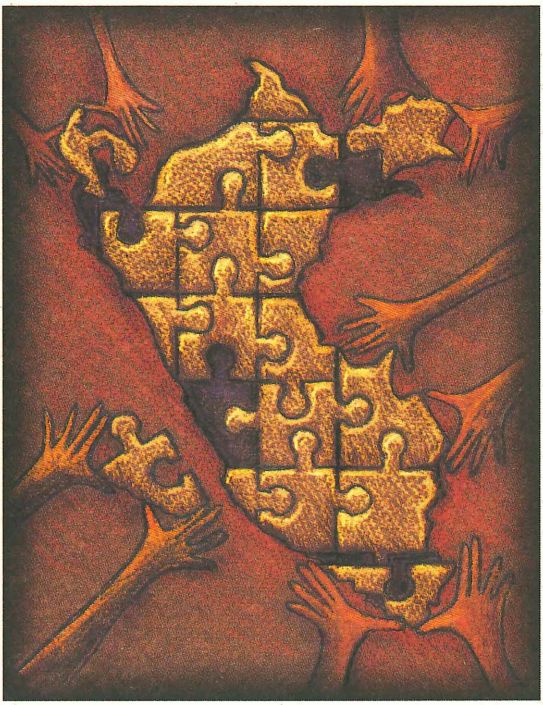
Narda Henríquez *editora*



CONSTRUYENDO UNA AGENDA SOCIAL

Pontificia Universidad Católica del Perú
FONDO EDITORIAL 1999

Participantes

Alberto Adrianzén
Rolando Ames
Jeanine Anderson
Irma Arriagada
Eduardo Ballón
Héctor Béjar
Javier Iguíñiz
Adolfo Figueroa
Laura Golbert
Efraín Gonzales de Olarte
Alberto Graña
Narda Henríquez
Eduardo O´Brien
Pepi Patrón
Aníbal Quijano
Marcia Rivera
Cynthia A. Sanborn
Martín Soto
Óscar Ugarteche
Virginia Vargas
Rocío Villanueva

Construyendo una Agenda Social

Construyendo una Agenda Social

Narda Henríquez
EDITORA

Pontificia Universidad Católica del Perú
Fondo Editorial, 1999

Primera edición: diciembre de 1999

Construyendo una Agenda Social

Carátula: Enrique Otone

Copyright © 1999 por Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Av. Universitaria, cuadra 18, San Miguel.
Telefax: 460-0872. Teléfonos: 460-2870, 460-2291, anexos 220 y 356. E-mail: feditor@pucp.edu.pe

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

Hecho el Depósito Legal: 15010599-4194

Derechos reservados
ISBN: 9972-42-177-0

Impreso en Perú – Printed in Peru

Índice

Presentación 11

Construyendo una agenda social 13

1. Desafíos y debates 21

Un enfoque sobre la pobreza y la desigualdad 23
Adolfo Figueroa

Trece anotaciones sobre política social y libertad 29
Javier Iguíñiz

El discurso de lo social: notas para el debate 43
Aníbal Quijano

2. Agendas y estrategias 47

Agenda social y políticas públicas: perspectivas comparativas 49
Narda Henríquez

El Tercer Sector en perspectiva comparativa 67
Cynthia A. Sanborn

El desafío de construir una agenda social que progresivamente contribuya a la equidad plena 79
Marcia Rivera

El impulso a una agenda democrática ante los cambios de la política y los nuevos contenidos públicos de lo social 91
Rolando Ames

3. Pobreza, globalización y políticas públicas 103

¿Se puede hablar de pobreza actualmente en América Latina? 105
Laura Golbert

Políticas públicas y de género: una relación difícil 113
Irma Arriagada

Globalización y exclusión: la mujer en el Perú de los 90 141
Óscar Ugarteche

4. Descentralización: temas y problemas 199

Sistemas centro-periferia, descentralización y políticas públicas 201
Efraín Gonzales de Olarte

La Cabalgata de Huancavelica: despertar de un pueblo 211
Martín Soto

Gobierno local y agencia de género 227
Jeanine Anderson

5. Gasto público y políticas sociales 231

Fondos de inversión social y gasto social en América Latina: una aproximación preliminar 233
Eduardo Ballón

El gasto social, el Estado y la pobreza en el Perú 253
Alberto Adrianzén

Análisis del gasto social: Perú 1998 265
Eduardo O'Brien

Políticas sociales y gasto público 277
Héctor Béjar

6. Cultura política y ciudadanía 281

Ética y política 283
Pepi Patrón

Metamorfosis de la economía 297
Alberto Graña

La ciudadanía: un debate feminista en curso 313
Virginia Vargas

Estado y sociedad civil: desde los derechos de las mujeres 337
Rocío Villanueva

Anexos 345

Apuntes sobre el marco del foro y la construcción de una agenda social 347
Carmen Lora y Maruja Barrig

Los autores 353

Presentación

Construyendo una Agenda Social es una invitación a participar junto a los autores de este libro en la tarea inacabada y siempre actual de preocuparnos por nosotros. El tiempo del verbo nos dice que se trata de una acción en curso, que se ha iniciado antes, que continuará más allá de los análisis que se comparten en este libro y que va más allá de los autores. Es una *tarea* para todos los peruanos que se sientan involucrados en construir el país como un lugar donde vivamos todos juntos, tomando en cuenta nuestras diferencias. Es una *agenda social,* porque pone sobre la mesa los problemas del día, del presente, para ser enfrentados con urgencia.

La agenda social nos llama la atención sobre aquellos problemas que impiden nuestra convivencia, el reconocimiento de unos y otros como parte de una misma comunidad nacional, local o global; sobre los problemas que recortan nuestra libertad para desarrollar y que limitan nuestras capacidades. La pobreza extrema, la calidad de la educación, la atención de la salud, la violencia familiar, el silencio público, pueden ser problemas urgentes que deben ser atendidos por el colectivo porque se han convertido en asuntos de interés público.

Construir una agenda supone precisamente convertir en problema de todos lo que podría ser atribuido al fracaso o al defecto de algunos. La acción de construir resulta del reconocimiento de algo que nos interesa o afecta como problema y frente a lo cual pensamos qué hacer. No se trata de reacciones espontáneas frente a un estímulo; se trata de una acción colectiva, que comparte el sentido de la acción y se orienta a otros para resolver un problema.

Conocer los problemas, identificarlos y describirlos, presentar a los actores que participan en diferentes roles en la generación o so-

lución de ellos, proponer soluciones, es participar desde distintos ángulos en la construcción de una agenda social. Esperamos que el trabajo de este foro dé frutos y pueda contribuir a comprender mejor las urgencias de nuestros días para empezar así a resolverlos.

Catalina Romero
Jefe del Departamento de Ciencias Sociales

Construyendo una agenda social

Contribuir a la construcción de una agenda social, a la resolución de los problemas públicos, así como a tener información adecuada sobre las decisiones públicas forman parte de las aspiraciones ciudadanas. Pero algunos ámbitos de la construcción de una agenda son especializados y requieren de un proceso acumulativo y colectivo; por ello, no debe sorprender que diversos foros e instituciones tengan estas mismas aspiraciones.

La construcción de una agenda nacional pone en relieve la capacidad de iniciativa: en la ampliación del diálogo, en la promoción del debate, así como en la toma de posición con respecto de la formulación de políticas. De este modo, las políticas públicas son parte de un proceso dinámico y no solo el resultado de decisiones verticales provenientes de la voluntad gubernamental; si en la práctica esto ocurre es porque estamos ante tendencias autoritarias y burocráticas de los gobiernos, y ante carencias institucionales y sociales que deben formar parte de las agendas nacionales.

En este contexto, es también necesario fortalecer la capacidad de los interlocutores. Asimismo, en sociedades —como la peruana— donde la institucionalidad es precaria, el aporte de las comunidades locales, así como el esfuerzo de las familias han sido recursos que tradicionalmente compensaron los vacíos dejados por el mercado y el Estado. Por ello, tanto las ONGs como las organizaciones sociales terminan desempeñando el papel de *institucionalidad emergente* que le corresponde promover al Estado. ¿Por qué las familias o las organizaciones sociales deben cargar con los costos sociales y no ejercer la vigilancia ciudadana?

Apelamos a una agenda que incluya diversas aproximaciones al tratamiento de las cuestiones sociales del desarrollo y la política. Una de las primeras e ineludibles —puesto que corresponde también a una tradición latinoamericana hasta los años setenta—, es la referencia a la búsqueda de *integración* como parte de procesos de consolidación nacional. De esta visión general se pasó al manejo de la política social concebida en términos de programas de emergencia o a partir de proyectos focalizados. Algunos estados latinoamericanos tuvieron en el periodo de postguerra las oportunidades de consolidarse como naciones gracias a los procesos de expansión económica que les permitieron redistribuir, pero también consolidar, sus instituciones políticas.

Nos referimos por ello a una tradición fundamental inherente a los procesos de consolidación nacional. La consolidación nacional planteada de este modo no apela a chauvinismos fáciles sino a la puesta en marcha de mecanismos y relaciones entre connacionales para la convivencia. Estos mecanismos deben ser generados por el Estado pero no para el Estado; ello, a fin de cuentas, es la finalidad de la construcción de la institucionalidad política.

Social también es el sentido de la equidad, libertad y justicia que la humanidad toda requiere. El apoyo al desarrollo de las capacidades humanas —aspiración que hoy todos comparten, por lo menos en el discurso— en sociedades de «Estado mínimo y mercado máximo» significa discriminación para los más débiles y resultados degradantes. Y es social, también, en el sentido de la necesidad de *incluir a los excluidos*.

En algunos casos, como en el de las mujeres, hay un juego de inclusiones-exclusiones y se ponen en marcha mecanismos sutiles de discriminación; estos operan también en muchos casos para los grupos indígenas y para los jóvenes. En el Perú, más allá de las situaciones antes señaladas, se ha identificado un núcleo duro de exclusiones que informa sobre el carácter histórico y estructural de la exclusión. Diversos estudios han identificado también el segmento de ampliación de pobreza que resulta de las políticas de los noventa.

Una tarea de esta naturaleza, si bien debe alimentarse de la evaluación de las políticas públicas y de la conducción política de los gobiernos, apela también al esfuerzo para el futuro, al ensayo común, para dar los pasos mínimos que conduzcan hacia los objetivos máximos que deben lograrse más allá de la coyuntura.

La aspiración por una agenda para el país no es una preocupación nueva: equipos, expertos e instituciones varias han incursionado en este campo, sin mencionar las diversas iniciativas en el abordaje sistemático de agendas sobre la educación, los derechos humanos, las agendas feminista y de género, la seguridad ciudadana. Una discusión latente es la que se refiere a las relaciones de poder y los cambios socioculturales que se vienen produciendo en el contexto de globalización.

La agenda social se basa también en la consideración de quiénes son los agentes y por qué. Tomar en cuenta a los agentes de una agenda es poner sobre el tapete las visiones y concepciones en juego, no solo con respecto a las orientaciones de política sino a las visiones de futuro y a los imaginarios nacionales. Estos temas han sido más bien de interés académico y ha habido poco diálogo al respecto. En el pasado, el debate se desarrolló en torno a visiones contestatarias de las imágenes oficiales del país; hoy encontramos ensayos que provienen de diversas fuentes, muchas de ellas desde el marco de las políticas puestas en marcha, con discrepancias menores orientadas al estilo de conducción y no al contenido de las mismas. En los últimos años, se ha ampliado el debate luego de constatar los resultados de las medidas neoliberales —producto de las crisis financieras que enfrentaron varios países—; reaparece entre organismos nacionales e internacionales la preocupación por el «costo social» del ajuste.

Finalmente, la atención que se pone cada vez más en el escenario local obedece tanto al interés por la descentralización como a la necesidad de atender los problemas de la vida cotidiana y de dar cauce a las diversas iniciativas de la sociedad civil.

El foro

El foro que dio lugar a esta publicación tiene como antecedente inmediato una mesa de trabajo sobre políticas y estrategias sociales que se desarrolló durante 1997 y 1998, y que contó con la activa participación de Maruja Barrig. Dicha mesa reunió a especialistas de la Universidad Católica y de otras instituciones en torno a un temario ubicado en la coyuntura pero sin las urgencias del debate coyuntural —incorporando donde fuera pertinente las preocupaciones sobre equidad de género—.

En nuestro caso, se trata de la construcción de una agenda que reivindica el carácter *público* de la misma y su perspectiva *social*. Otros especialistas de la ciencia política y de la administración pública se han encargado de señalar que, en términos generales, podemos reconocer como *agenda pública* aquella que emana de la sociedad y que contribuye a la formulación de problemas públicos, y que la *agenda gubernamental* es más bien aquella que la autoridad de gobierno adopta como tal. Sin duda, la eficacia de la primera se pone a prueba en la capacidad de ingresar a la agenda gubernamental, pero su no inclusión no disminuye la relevancia o gravedad de los problemas. Si las tendencias recientes de la puesta en marcha de las políticas neoliberales sugieren un Estado en repliegue y una mayor responsabilidad de los diversos agentes de la sociedad, ¿por qué muchas decisiones de política aparecen como una *caja negra*?

En la mesa de trabajo y el foro se abordaron diversos ejes: a) el debate sobre la pobreza y la cultura de la desigualdad; b) el análisis de la nueva institucionalidad y la privatización de los servicios; c) las políticas destinadas a las mujeres y la equidad de género, y las destinadas a la juventud; d) el manejo de los recursos fiscales y el gasto social; e) la descentralización y las agendas locales y f) ética y ciudadanía.

Una aspiración de la mesa de trabajo y de este foro se refiere a la necesidad de tener un espacio de intercambio y discusión que dé marco a conocimientos especializados, sectoriales o locales. En este

sentido, el trabajo privilegia las reflexiones que surgen de la investigación, análisis académicos y políticos, poniéndolos en diálogo con la experiencia práctica y el conocimiento concreto.

Privilegiar algunos temas puede significar descuidar otros. Somos conscientes de la relevancia permanente del tema del empleo y la pequeña empresa, la prevención de los desastres naturales y la seguridad ciudadana, la política de salud y la planificación familiar, algunos de cuyos aspectos fueron abordados solo parcialmente.

Por otro lado, aunque en el Perú los espacios de diálogo sobre estos temas sean reducidos y los márgenes para incidir en la acción del gobierno estrechos, es alentador constatar que la urgencia de una agenda ha sido planteada reiteradas veces y que se abren paso iniciativas de vigilancia ciudadana.

Hay denuncias que la Defensoría del Pueblo ha acogido sobre violaciones de los derechos de las mujeres en la puesta en marcha de programas de esterilización, movilizaciones de pobladores que protestan ante las empresas eléctricas por el cableado aéreo, organizaciones de consumidores que anuncian el *boicot* al servicio telefónico por su política tarifaria, reclamos de los municipios para participar en la atención a los desastres naturales.

Es necesario tener presente que, en los debates especializados de la política peruana, las voces de las mujeres —tradicionalmente de segunda línea— están ahora presentes con estilos democráticos y autoritarios. Esto último se debe, en parte, a que algunas propuestas del feminismo —en Perú— han encontrado acogida, aunque sea parcial. Sin embargo, las iniciativas de las mujeres de organizaciones populares, tradicionalmente con gran vitalidad, se han fragmentado y sus dirigentes han perdido visibilidad.

Por otro lado, la experiencia traumática del terrorismo ha despertado la aspiración por el respeto a los derechos humanos; sin embargo, a la vez que se amplía el discurso sobre la protección de los derechos humanos, se experimenta una intensificación de la violencia cotidiana y delincuencial.

Temas y problemas

Alrededor de treinta especialistas presentaron, a lo largo de tres días, temas y problemas sobre las políticas públicas y la agenda nacional. Los trabajos incluyen un documentado análisis del gasto social en el Perú, así como de las crecientes brechas que han dejado las medidas de ajuste en el país (Eduardo O'Brien y Óscar Ugarteche). Se aborda también el tema de la descentralización (Efraín Gonzales de Olarte y Alberto Adrianzén), que incluye miradas específicas desde la experiencia de Huancavelica (Martín Soto) y la reflexión en torno a la perspectiva de género en las agendas locales (Jeanine Anderson). Estos trabajos están acompañados de las reflexiones de Adolfo Figueroa, Héctor Béjar y Javier Iguíñiz sobre los dilemas y retos que enfrenta el país.

En términos de marcos comparativos, se incluyen textos sobre América Latina de Marcia Rivera, Laura Golbert e Irma Arriagada —quien si bien no participó en el foro, ha acompañado nuestro trabajo en diversas oportunidades—. Convocando a una reflexión en el campo de la ética y la política se ubican los trabajos de Alberto Graña y Pepi Patrón, en tanto que Rocío Villanueva y Virginia Vargas hicieron presentaciones en torno a los derechos de las mujeres y a la afirmación ciudadana. En esta misma dirección, recogiendo los temas debatidos en el foro, Rolando Ames nos invita a pensar en nuevas formas de hacer política.

En los debates se evidenciaron preocupaciones específicas sobre la privatización de servicios, el empleo, pero también surgieron preguntas generales. Por ejemplo, ¿cómo alcanzar una agenda común en una sociedad polarizada? ¿Cuál es el peso de los agentes internacionales en una sociedad de la periferia en la era global? Algunas de estas preguntas y proposiciones surgieron en las intervenciones de Julio Cotler, José Távara y Aníbal Quijano. También se logró poner en evidencia los avances en cuanto al papel de las ONGs y, en general, el *tercer sector* (Cynthia Sanborn), y las estrategias que en otros países han permitido avances en la agenda social (Marcia Rivera).

Incluimos una ayuda memoria elaborada por Carmen Lora y Maruja Barrig, que reúne algunos de los principales temas e interrogantes levantados en los debates.

Agradecemos el auspicio de la Embajada de los Países Bajos que ha hecho posible este trabajo, y la colaboración del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) que nos permitió contar con la participación de destacadas colegas latinoamericanas. Nuestro agradecimiento a las autoridades de la Facultad de Ciencias Sociales, del Departamento de Ciencias Sociales y del Programa de Estudios de Género de la Universidad Católica por su permanente apoyo. La preparación de esta publicación contó con el apoyo editorial de Eloy Neira cuyo diligente trabajo agradecemos.

Narda Henríquez A.

1. Desafíos y debates

Un enfoque sobre la pobreza y la desigualdad

Adolfo Figueroa

1. El marco teórico

Construiremos una sociedad abstracta llamada Sigma (Figueroa 1997), cuyas condiciones iniciales son:

a) La organización de la economía es capitalista: hay derechos de propiedad socialmente reconocidos y las relaciones de intercambio se dan a través del sistema de mercado.
b) La dotación de activos (económicos, políticos y culturales) está desigualmente distribuida entre la población. La población no es homogénea: hay diferencias étnicas y culturales.
c) Existe sobrepoblación: con el *stock* de capital existente no se puede dar empleo a todos los trabajadores disponibles en el sector capitalista.
d) El papel del Estado es el control de la emisión monetaria y la oferta de bienes públicos utilizando impuestos.

¿Cómo funciona la sociedad Sigma?

a) Con dos sectores: el capitalista y el de subsistencia.
b) Con exceso de mano de obra: además del desempleo, hay subempleo en el sector de subsistencia.
c) Con exclusión de una parte importante de la población de los mercados básicos: laboral, crediticio, de seguros.
d) La desigualdad económica será persistente.
e) Los más pobres serán los trabajadores del sector de subsistencia, y entre estos los sujetos a mecanismos de exclusión (la población con activos culturales considerados bajos por la elite)

f) El equilibrio social, el orden social, será precario. El sistema político será inestable y cuasidemocrático.

g) La redistribución será necesaria para el orden social. El Estado tendrá esa función. Si no lo hace, o lo hace de manera insuficiente, los individuos llevarán a cabo directamente la redistribución. Esto significa el desafío a la institución básica del capitalismo: el respeto al derecho de propiedad. La sociedad será violenta.

2. ¿Funciona América Latina como si fuera una sociedad Sigma?: La evidencia empírica

a) América Latina es la región más desigual en el mundo. Una nueva base de datos del Banco Mundial para 120 países —con información que va desde 1950 hasta 1995, con cinco observaciones en promedio por país, lo que hace un total de cerca de 600 observaciones— muestra que América Latina es la región más desigual en el mundo. Este resultado es claro, medido sea por el coeficiente de Gini o por la ratio entre los quintiles extremos (Doeninger y Squire 1996).

b) América Latina es la región con la mayor violencia en el mundo. Un estudio reciente auspiciado por el BID encontró que anualmente en las ciudades de la región se dan 140 mil homicidios y 28 millones de familias sufren un robo cada año (es decir 54 cada minuto). La violencia urbana en América Latina es cinco veces más alta que en el resto del mundo (Londoño 1998).

c) La desigualdad en la región es persistente. La base de datos del Banco Mundial también muestra que la variabilidad del coeficiente de Gini, medido por el coeficiente de Pearson, es muy baja. Los rangos para toda la muestra varían entre 2,2% y 15,7%; el valor de la mediana es de 7%. Estos resultados sugieren que la desigualdad es una característica estructural de los países. Una vez que un país inicia su desigualdad en un nivel, se mantendrá en ese nivel. En su libro de viajes, Alexander Von

Humboldt señala que lo que más le sorprendió de su visita a América fue la pronunciada desigualdad económica y social. Esta fue una observación hecha alrededor de 1850. Casi un siglo y medio después, todavía seguimos observando la desigualdad. La desigualdad pronunciada, así como su persistencia, no se podría entender sin introducir la sobrepoblación y la heterogeneidad étnica y cultural.

d) América Latina no es la región más dinámica del mundo. Una sociedad estructuralmente desigual parece sufrir el costo de no poder crecer con rapidez y de manera sostenida. Según una reciente publicación del Banco Mundial, entre las 20 economías de mayor crecimiento económico en el mundo durante 1965-1996, no figura ningún país de América Latina. La inversión privada, base del crecimiento, es muy volátil dada la inestabilidad social y política que genera la marcada desigualdad. Aquí hay otro costo social de la desigualdad.

3. Particularidades de la economía peruana

La situación del Perú dentro de América Latina nos permite poner a prueba alguna de las hipótesis teóricas señaladas arriba:

a) Sociedades multiétnicas y multiculturales tienden a ser más desiguales. Esta es la teoría de la exclusión social (Figueroa 1997). Los datos mencionados del Banco Mundial señalan que los países menos desiguales en la región son: Argentina, Uruguay, Costa Rica y Chile. Los más desiguales son: México, Guatemala, Ecuador, Perú, Bolivia y Brasil.

b) La población indígena se encuentra en la base de la pirámide de ingreso de cada uno de los países de la región. Esto es particularmente cierto en los países donde la población indígena es importante. Algunos cálculos hechos para los años 80 indican que la incidencia de la pobreza en la población indígena es superior

que en la población no indígena. Así, en Bolivia, la incidencia es 64% (*vs.* 48% entre los no indígenas), en Guatemala 87% (*vs.* 54%), en México 81% (*vs.* 18%) y en Perú 79% (*vs.* 50%) (Psacharopoulos y Patrinos 1994).

c) Una parte significativa de la desigualdad se debe a la participación de la población indígena. Si en América Latina rehiciéramos el cálculo de la distribución del ingreso sin la población indígena, el grado de desigualdad disminuiría significativamente. En el caso del Perú, este ejercicio nos llevaría a reducir la ratio entre el decil superior y el tercil inferior de 10 a 4. El ingreso medio del país aumentaría en 40% (Figueroa 1997).

4. Conclusiones

a) Las economías de América Latina parecen funcionar *como si* fueran sociedades Sigma. Los datos básicos de la región son consistentes con las predicciones de la teoría.

b) Modificar la desigualdad parece ser un desafío muy grande.

c) La pobreza es una consecuencia de la desigualdad. La pobreza es esencialmente una cuestión social; no es biológica. Conforme aumenta el ingreso de los ricos, aumenta también la brecha con los de los pobres, y así aumenta la pobreza.

d) En los países que son multiculturales y multiétnicos —como es claro el caso del Perú— la población indígena sufre exclusiones importantes y deviene en el grupo de mayor pobreza. La desigualdad es muy pronunciada. Esta excesiva desigualdad tiene costos sociales en términos de crecimiento económico y de violencia. La sentencia de Riva Agüero es sorprendente a la luz de estos resultados «La suerte del Perú es indesligable de la del indio».

Bibliografía

DOEININGER, Klaus y Lyn Squire
1996 «A New Data Set Measuring Income Inequality». *The World Bank Economic. Review*, vol. 10, n.º3.

FIGUEROA, Adolfo
1997 *Production and Distribution Theories*. Austin: ILAS, University of Texas (borrador).

LONDOÑO, Luis
1998 «Epidemiología de la violencia urbana en América Latina». Trabajo presentado al «Seminario Convivencia Ciudadana», organizado por el BID en Cartagena el 14 de marzo.

PSCHAROPOULOS, George y Harry Patrinos
1994 «Indigenous People and Poverty in Latin America». *Finance and Development*, mayo 31.

Trece anotaciones sobre política social y libertad

Javier Iguíñiz

Introducción

En estas líneas vamos a proponer una mirada sobre la política social, que ponga el acento en el protagonismo realmente existente de las familias pobres y que defina la política social como la eliminación de las principales restricciones al pleno ejercicio de su libertad para salir de la pobreza. La pobreza es una de las principales trabas para salir de ella,[1] es una restricción a la libertad, aunque no siempre es la principal.

Por un lado, la actual política social se asienta demasiado en fotos y *posters* de personas, familias o mapas territoriales. Por lo mismo, se supone que lo dominante de la situación es la reproducción de la situación de pobreza, que lo que hay que corregir es una situación. Sin negar, ni de lejos, la gravedad de las situaciones y la existencia de dicha reproducción, y hasta de graves retrocesos, el mensaje central de esta propuesta es que hay que destacar más la vida del pobre como un proceso muy activo y cambiante. Nos aventuramos a decir que, para los pobres, lo esencial no está en su situación, no está en las malas condiciones en las que viven, sino en la escasa efectividad y eficiencia de sus denodados esfuerzos para alejarse de las que más les afectan personalmente y, muchas veces, en la impo-

---

[1] Como indicaba Alfred Marshall: «Si bien algunos de los males que acompañan por lo general a la pobreza no se derivan fatalmente de ésta, sin embargo, con frecuencia, la perdición del pobre es su pobreza, y el estudio de las causas de la misma viene a ser el de los motivos de degradación de una gran parte de la Humanidad». MARSHALL, Alfred. *Principios de economía.* Madrid: Aguilar, 1963, p. 4. La primera edición de esta obra, que se reeditó muchas veces, es de 1892.

tencia ante las restricciones externas e internas que les impiden actuar en la dirección que consideran adecuada. Por lo menos en sociedades modernas, de la reiterada sensación de impotencia provendría buena parte del fatalismo y el acomodamiento que se encuentra todavía.

La principal unidad de análisis que tenemos en mente para estas breves notas es la familia. El ámbito implícito es un país subdesarrollado con una crisis de gobernabilidad en lo económico y lo social que cada vez permite menos opciones de política social estatal, y en medio de un proceso de creciente globalización, precariedad vital y disparidad de ingresos y oportunidades.

Entre los principales criterios para una nueva política están el conocer y apoyar las estrategias que se han diseñado los pobres para sí mismos de modo de hacerlas menos prolongadas y crueles que en la actualidad, el que debe desligarse el derecho a la sobrevivencia del trabajo individual, y el que la política social tiene que ser internacional. De este modo, los pobres ejercerán de modo cada vez más pleno la libertad que haga de sus estrategias más eficaces y menos sacrificadas.

En términos generales, entenderemos por política social aquella destinada a contrarrestar las restricciones a la libertad de personas y grupos para ampliar el espectro de sus oportunidades y para optar libremente entre ellas y, así, llevar adelante una manera de vivir y desempeñarse de acuerdo a la propia vocación y al cuidado por las libertades y desempeños ajenos.[2] Tenemos en mente restricciones que son las que provienen de las reglas de juego vigentes en la economía y la política, incluyendo el carácter geográficamente acotado de las oportunidades accesibles, de las diversas discriminaciones intra e interculturales, incluyendo las existentes dentro de la familia, pero también de la edad, la mala salud y otros factores naturales y accidentales que se exacerban con la pobreza y la soledad.

[2] Estamos ensayando una fórmula que pretende estar dentro del enfoque sobre el desarrollo de Amartya Sen.

1

La fuerza principal tras la salida de las familias pobres de su situación es su propia iniciativa. Obviamente, esa iniciativa depende de muchos factores contextuales o estructurales pero las decisiones en la familia son lo más importante para dar cuenta de los avances en la reducción de la pobreza que se registran en muchos lugares del mundo. La evolución de la economía o de las políticas sociales ayudan o frenan ese proceso pero, a largo plazo, no lo determinan. Ni el progreso en el bienestar familiar ni los retrocesos son principalmente resultado espontáneo de *la economía*. Solo un ente pasivo podría ser *llevado* hacia adelante por circunstancias favorables o hacia atrás por las crisis, pero esa pasividad es excepcional por mucho que en masivos retrocesos, como el que siguió a la *crisis de la deuda* en la América Latina de los 80, parezca predominar. Como saben los salvavidas, lo más importante cuando un bañista nada contra corrientes que lo alejan de la costa no es la corriente sino que siga nadando; recién desde ahí, con ese dato clave, se puede establecer una estrategia de salvataje que incluya el cálculo y el manejo del contexto *estructural* en el que hay que operar.[3] Como saben los expertos en hambre, incluso cuando la actividad laboral principal no permite acceder a los alimentos indispensables, no hay pasividad, pues se recurren a estrategias de afrontamiento que son muy importantes para entender su dinámica. Se puede reducir en situaciones dictatoriales, pero solo en casos de colapso social causado por la violencia, ese protagonismo puede paralizarse.[4] *La política social debe empezar escuchando más a las familias a quienes pretende beneficiar, entendiendo por esto el regis-*

[3] La estructura relevante, la de las corrientes marinas, se define así en función del objetivo.

[4] Véase un resumen del planteamiento de Sen al respecto, y de algunas críticas que inciden en estas estrategias, en Karlos Pérez de Armiño. «Causas del hambre y teoría de la 'titularidad' al alimento de Amartya Sen». En: SUTCLIFFE, Bob (coord.). *El incendio frío. Hambre, alimentación y desarrollo.* Barcelona: Icaria y Antrazyt, 1996, pp. 105-108.

tro y asimilación de lo que están haciendo, que a sus recursos o derechos.[5] Este es el verdadero sentido del acompañamiento que tantas veces se busca realizar. La relación entre sus recursos y su libertad[6] la establecen ellos cotidianamente. Igualmente, la relación entre el contexto legal en el que operan y las opciones que encuentran abiertas o pueden abrir.

2

La estrategia familiar generalmente busca ampliar las opciones de salida de la pobreza. Su objetivo principal es diversificar las actividades en las que se involucran sus distintos miembros. Esta estrategia se deriva de la insatisfacción y frustración provenientes de la estrechez de oportunidades que supone la actividad y ámbito principal en los que, generalmente, ha operado y sigue operando una gran parte de la familia. Es con esa ampliación de opciones como referencia que se evalúa la eficiencia y eficacia de las maneras usuales de ganarse la vida. En algún momento esas maneras devienen inviables. Dicha inviabilidad se nutre de una prolongada, compleja y densa experiencia de vida en el lugar y actividad principal que no da lugar a las posibilidades de acceder a una gama creciente de maneras de vivir. La antigüedad, persistencia y profundización de esas insatisfacciones y frustraciones incentiva a la definición de estrategias que a la política social le resulta muy difícil alterar sustantivamente.[7] Por eso, lo

---

[5] Esto facilita la correcta ubicación en el análisis de conceptos como *capital social* y *capital humano*, dándoles el carácter instrumental que tienen. Véase SEN, Amartya. «Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI». En: EMMERIJ, Louis y José Núñez del Arco (Comps.). *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.

[6] Nos estamos refiriendo al concepto de «conversión de recursos en capacidades» que Sen utiliza.

[7] Un análisis del significado económico de una primera y restringida diversificación en los Andes peruanos es el presentado por Adolfo Figueroa en *La economía campesina en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 1981.

más eficaz, y no solo lo más acorde con la libertad de los pobres, es que la política social haga más fácil la sacrificada y muchas veces cruel ruta de lucha por la vida en la que están involucrados los pobres. *No le toca, pues, proponer estrategias que busquen alterar significativamente el proceso que los propios pobres han puesto en marcha.*

3

En consecuencia, *la política social tiene que valorar en primer lugar la diversificación de actividades, lugares de vida, actores involucrados, códigos de conducta y, en general, maneras de vivir de los pobres*. Debe valorar la mayor o menor amplitud de la libertad que poseen los pobres y el uso que ejercen de ella en su proceso de salida de la pobreza.[8] Las discriminaciones de todo tipo, las prohibiciones de emigrar internacional y nacionalmente, los prejuicios paralizantes y la falta de confianza que le sigue, las políticas públicas que fuerzan a ciertos comportamientos, deben cuestionarse para abrir el espacio de oportunidades que el pobre percibe abiertas. Por ejemplo, esa diversificación es condición necesaria para contrarrestar la creciente inestabilidad laboral y de oportunidades a nivel local cuyo avance observamos incontenible en el liberalizado mundo actual.

4

Durante el siglo XX, entre las decisiones más importantes en el mundo del pobre ha estado la migración dentro de los países. Esta decisión debe ser tomada en cuenta cuando se diseña la política social. Para muchísimos la migración ha sido y todavía es una apuesta con gran probabilidad de éxito relativo frente a la opción de quedarse

[8] Paul Streeten, en su artículo «El hambre», afirma que Sen: «sugiere que una diversificación del empleo y las oportunidades de obtener ingresos son tan importantes como producir más alimentos». SUTCLIFFE , *ob. cit.*, p. 26-7.

en el lugar de origen. Aun así, por un prolongado período, la diversificación de opciones incluye la permanencia en el lugar de origen de algunos miembros de la familia, aunque sea como retaguardia. Rara vez como lugar de retorno para los que salieron. El respeto y la valoración de dicha migración supone aceptar que el progreso no se asocia necesariamente ni con el enraizamiento físico de las familias en su lugar de origen ni con la permanencia de la familia reunida. En términos ahora muy utilizados, pareciera que el progreso en las estrategias familiares supusiera abandonar buena parte del *capital social* más cercano que tenían y actuar más solitariamente. El aumento del *capital humano* empuja a abandonar ese *capital social* más antiguo y local, y todo indica que así se enriquece. Además, la salida y la permanencia no son contrapuestos. En un contexto de aguda escasez de recursos productivos, la salida de unos puede favorecer una permanencia menos sacrificada de los otros miembros de una comunidad y familia. Donde el minifundio y la erosión abundan, los recursos existentes pueden ser más racionalmente utilizados por menos personas. *La política social debe facilitar tanto la salida de los miembros de una familia de su ámbito de vida como su permanencia, haciendo que cualquiera de las decisiones constituya una manera de ampliar las oportunidades entre las cuales escoger libremente.*

5

Generalmente, la búsqueda de más actividad laboral es la que fuerza al primer movimiento de los miembros de una familia; el cambio de vivienda puede o no seguir los pasos y, de hacerlo, lo hará con desfases y paulatinamente. Los adultos y jóvenes en edad y con capacidad de trabajar en otras actividades o lugares salen temporal o permanentemente. A la familia pobre no se la encuentra en un solo lugar. Por ello, *la política social tiene que distinguir entre la atención de salud, salubridad, educación y nutrición que se realiza en el lugar donde está el hogar y la atención que se requiere en los lugares donde se labora, además del apoyo a las actividades laborales mismas*. Estas deben te-

ner una cobertura geográfica y una diversidad más amplia que aquellas. Los mapas de pobreza, siendo útiles, dejan demasiado de lado el carácter móvil y multi-localizado de los pobres. El trabajador y también la trabajadora son muchas veces un *blanco móvil* y requieren de una focalización distinta (regional, sectorial) que los miembros mayores y menores de sus familias. El ejercicio de la libertad para buscar oportunidades diversas debe ser acompañado y apoyado.

6

Nadie sino los propios pobres pueden ser eficaces al atender los requerimientos de los pobres. La flexibilidad que implica todo lo anteriormente señalado obliga a una participación físicamente directa, permanente y cercana cultural y afectivamente de los propios pobres. La pobreza tiene muchos pliegues que el observador externo no puede ni detectar. Solo en estas condiciones el diálogo y el diseño de políticas de prevención y curación, de educación y calificación, de protección ciudadana y de otros rubros de la política social adquirirán la profundidad y eficacia que hace falta. Esto supone *que los agentes de la política social más directamente vinculados a los pobres sean escogidos y ratificados, por la población y, casi siempre, entre sus propios miembros*. La libertad de los beneficiarios debe ser mucho mayor que la actual, la libertad de quienes asumen responsabilidades también. Las remuneraciones pueden provenir del Estado. Además, es importante que el personal en la *base* tenga el poder suficiente como para exigir la atención en niveles superiores de la organización de cada servicio público. Es necesario lograr casi una inversión de la distribución del poder en las estructuras institucionales de la política social.

7

La evolución de la economía agregada y del desarrollo de la ciudadanía en el lugar de vida aportan a una más rápida y menos sacrificada

diversificación y elevación del nivel de vida familiar. El crecimiento económico nacional es importante por esa razón: puede aumentar y muchas veces aumenta la libertad de las familias.[9] El crecimiento del ingreso familiar tiene así dos efectos que se retroalimentan: aumenta la capacidad adquisitiva de bienes y servicios necesarios y amplía la libertad de las personas, sus márgenes de acción y estilos de vida, en resumen, sus capacidades.[10] *La política social tiene que colaborar con el crecimiento del producto en toda la medida compatible con otros criterios como la sostenibilidad ecológica, mínimos de equidad y de ausencia de conflicto.*

8

Pero el crecimiento del ingreso nacional también es importante porque hace más fácil su redistribución. Esta redistribución es crucial porque en las relaciones sociales propias de la producción capitalista no hay cabida para todos. Si lo social en la *cuestión social* del siglo XIX y comienzos del XX tenía que ver con las relaciones de clase y era, por lo tanto, intrínseco a lo económico, hoy definitivamente ya no es así.[11] Lo económico y lo social se han separado, como en realidad los productores siempre quisieron para adquirir mayor libertad en la administración de las relaciones laborales dentro de la empresa. Quizá por eso la teoría económica de la empresa se desinteresó

---

9 «Si, en último término, el objetivo fuera propagar la libertad del hombre para vivir una existencia digna, entonces el papel del crecimiento económico consistiría en proporcionar mayores oportunidades en esta dirección y debería integrarse en una comprensión más básica del proceso de desarrollo». SEN, ob.cit., p. 600.

10 Esta distinción está en los *Informes sobre desarrollo humano*. Keith Griffin lo pone de manera clara en «Human Development: Origins, Evolution and Impact» presentado al Congreso «Análisis de 10 años de desarrollo humano». Bilbao, 18 al 20 de febrero de 1999, p.7.

11 Como señala Michael Piore al referirse al período posterior al consenso keynesiano, «Los problemas reales giraron alrededor de temas de distribución del ingreso y status social que iban más allá que el crecimiento económico y la prosperidad». En: *Beyond Individualism*. Cambridge: Harvard University Press, 1995, p. 2.

por lo que sucedía en ella.[12] En cualquier caso, el bienestar de las personas no puede ser resultado espontáneo y directo del crecimiento productivo. El Estado de bienestar mostró por primera vez que se pueden afectar las ganancias y el consumo individual con la tributación y mantener el sistema de incentivos para la acumulación y el trabajo diligente, continuando así el proceso de innovación tecnológica, de aumento de productividad y de excelencia competitiva. Es más, se puede sostener que esas exacciones fueron un incentivo para orientar la acumulación del capital hacia el aumento de productividad y de las remuneraciones, y no hacia el aumento del plusvalor y la miseria absolutos.[13] A la vez, aplicadas a la estabilización de la subsistencia, facilitaron la concentración de la energía mental en la innovación productiva y no en la sobrevivencia, proveyendo del personal y del clima social que facilitó ese incremento de la productividad. En Japón y EE.UU. esa estabilización se logró con medidas distintas. Con la enorme desigualdad distributiva en el mundo, el crecimiento es, de todos modos, necesario, pero cada vez más por una cuestión de déficit moral. Las sociedades y las personas se resisten mucho más a repartir del valor agregado que ya perciben que de la adición anual al valor agregado que se les reparte. Esa resistencia es principalmente cuestión de responsabilización mutua y depende de historias y circunstancias en gran medida propias a cada país, región, cultura y época. Con el reconocimiento de la importancia del desarrollo personal para el crecimiento, no hay ni tiene por qué haber una relación negativa entre una redistribución aplicada al desarrollo personal y el crecimiento. *La política social tiene que incluir un importante componente redistributivo para enfrentar sus requerimientos y colaborar a la orientación más progresista del proceso productivo.*

---

12 Ronald Coase recuerda ese desinterés en su conferencia de recepción del Premio Nobel.

13 Véase sobre las modalidades regresivas y progresivas de acumulación en el contexto norteamericano en Piore (1995).

9

La libertad que debe impulsarse es tanto la que surge de la remoción de las ataduras que acompañan a los códigos liberales que protegen la libre iniciativa de quien la pueda tomar y, de hecho, la ejerce, como la que proviene de la ampliación y diversificación de los que, sin enmarcarse en esos códigos, de hecho la toman. No sirve lo suficiente una libertad jurídicamente *para todos* que, de hecho, solo puede ser y es ejercida por unos pocos.[14] Por ejemplo, las comunidades nativas han estado impedidas por la ley para aprovechar la naturaleza. Pero más sutilmente, la actuación al margen de la ley, propia de la informalidad, está siendo una condición de ampliación de opciones y libertad que no puede denigrarse por el solo hecho de no estar enmarcada en las leyes vigentes. *Es la ley la que debe ser materia de la política social y, al serlo, se debe ir más allá que solo introducir en el texto la exigencia de satisfacer derechos fundamentales como la alimentación; además, debe redefinir el lugar de la propiedad y del trabajo en la legitimación de los derechos de las personas a dicha satisfacción.* Obviamente, no estamos tratando de hacer legal la delincuencia común, pero sí de decir que la ley no incluye, entre lo permitido, un amplio cúmulo de maneras de vivir y ganarse la vida decentemente que, en las actuales circunstancias, son cruciales para salir de la miseria.

10

Tanto la búsqueda itinerante de un trabajo bien remunerado como la gran y creciente dificultad para lograrlo, como la miserable remuneración dominante en muchos países, obligan a una política social cuyo alcance sea en buena medida independiente de si se trabaja o no, y

[14] Hemos recordado que el derecho de *toda persona* a la vida es el derecho de los que la logran conquistar en: «Derecho a la vida y constitución». *Páginas,* vol. XVIII, n.º 120, abril 1993.

sobre todo, de si se trabaja por remuneración en el mercado.[15] *El acceso a los beneficios de las políticas de salud, salubridad, educación, nutrición, como lo es en el caso de la seguridad, deben ser crecientemente independientes del ejercicio de actividad laboral por las familias que lo reciben*. Esto supone avanzar más allá de los límites propios de esquemas de solidaridad socialista y social-demócrata que hacen del acceso a los servicios sociales uno exclusivamente intermediado por el trabajo individual y el Estado: en el primer caso, organizando la sociedad como un ejército en el que todos tenía un lugar y un rancho y, en el segundo caso, en base a un acuerdo entre empresarios, asalariados y el Estado, entre las clases socio-económicas propias de Europa, de EE.UU. y del Japón. En otros mundos sociales, menos productivos, hay más exigencia aún de desconectar el derecho a un ingreso básico garantizado, en dinero o en especie, de la realización de actividad laboral. El derecho a la vida debe ser incondicional; esa seguridad básica no solo no es el camino de la degeneración sino el piso de una nueva libertad. Tres elementos tienen que estar presentes para darle sentido a estas proposiciones: participación política, sensibilización moral y un marco internacional para la política social. Apuntemos algo sobre cada uno.

11

Una nueva política social, y la libertad que supone, así como el derecho ampliado a la vida, económicamente incondicional, solo se puede lograr exigiéndolo en la esfera de la política. No siempre las innovaciones han ocurrido en contextos democráticos y como consecuen-

[15] Estamos en el terreno de lo que T.H. Marshall denominaba *derecho social*, esto es, «[...]el derecho universal a un ingreso que no es proporcional al valor de uno en el mercado[...]». Tomado de «Citizenship and Social Class» en la obra del mismo autor: *Class, Citizenship and Social Development*. Cambridge: The University Press. Hemos tomado este texto de: Peter Abrahamson, «Combating Poverty and Social Exclusión in Europe». En: BECK, Wolfgang, Laurent van der Maesen and Alan Walker (eds.). *The Social Quality of Europe*. Bristol: The Policy Press, 1998, p. 148.

cia de exigencias cívicas. La necesidad de obtener el apoyo ciudadano para iniciativas militares, para resistir una oposición activa o la necesidad de legitimidad pueden operar como incentivos. Sin embargo, la maduración de las nuevas propuestas tiene en esos contextos y exigencias un clima más adecuado. No basta, pues, el pleno ejercicio de la libertad familiar para salir al mundo de la mejor manera. *La participación política de la sociedad es condición necesaria de la institucionalización y permanencia de las innovaciones en política social.*

12

Más en el fondo, *la innovación profunda en política social supone una extendida conciencia sobre el valor de la vida y dignidad humanas y un salto en la solidaridad social vigente*. Si los derechos y libertades estuvieron inicialmente asociados a la tenencia de propiedad y luego se consiguió que se extendieran a los trabajadores, si así los están obteniendo las mujeres, los grupos indígenas y diversas identidades, es tiempo que se dé un salto en el reconocimiento de que en cada uno de los múltiples grupos discriminados que hay en las diversas sociedades hay una misma sustancia humana universal que está presente en todos los miembros de cualquier subdivisión social. Esta pluralidad de grupos con identidad y organización propias muestra un panorama mucho más amplio que el de las sociedades vistas como clases socio-económicas. Las solidaridades entre esos grupos tienen que trascender la dificultad de comunicación existente entre ellos. Indigenistas, feministas, descentralistas, ecologistas, etc., etc., pero también migrantes, grupos religiosos, etc., que incluso sin pretenderlo operan hoy en circuitos cerrados, arrancando de manera competitiva derechos que deben ser universales. Al serlo, será más fácil que quienes reivindican ser atendidos no lo hagan como mendigos sino como ciudadanos agraviados en su dignidad.

13

Finalmente, si bien hay amplio sitio para las transformaciones en el ámbito regional y nacional de cada país, buena parte de lo anterior es viable si es que la política social adquiere un carácter internacional. Las magnitudes necesarias para una política social universal e incondicionada son muy pequeñas cuando se las contrasta con las crecientes desigualdades entre países, con la concentración de recursos financieros en pocos países y en el ámbito transnacional.[16] A la vez que se exporta personal calificado a los países más ricos, los gobiernos nacionales tienen crecientes dificultades para gravar con impuestos a la renta y financiar programas sociales. Esos contrastes y dificultades hacen obvia la posibilidad y la conveniencia de un esquema mundial y universal, en todo el planeta y para todos —estén donde estén—, de protección social. Así, *el problema de la protección social en el mundo de hoy exige respuestas organizativas más hacia arriba que los estados nacionales y también más hacia abajo: claramente internacional o transnacional.* Hace falta una respuesta menos territorializada. En esta última dirección, como ya sugerimos antes, una vía es poner en manos de la comunidades ciertos componentes de la organización y las reglas al servicio de una atención social.

[16] En diversos volúmenes del *Informe sobre desarrollo humano* del PNUD se destacan estas cifras.

El discurso de lo social: notas para el debate

Aníbal Quijano

1

La primera cuestión que me gustaría introducir en nuestra conversación es el modo en que se reconstituye en América Latina el discurso de lo social. Me parece útil observar —probablemente esto sea un asunto de debates posteriores— que este discurso de lo social se reconstituye mucho o quizá casi exclusivamente en ciertos momentos en torno de la política social del Estado.

Eso me recuerda lo que ocurría a comienzos del debate sobre el desarrollo, miles de años atrás, como todo el mundo sabe. En un momento en que todos hablaban del *desarrollo económico*, sucedió que a alguien se le ocurrió decir «pero, oigan, por ahí también hay lo social», y se suscitó un largo debate —en realidad muy entrampado, muy empantanado por momentos— entre qué era eso de *lo social* y qué relación tenía con eso llamado *desarrollo económico*. Ahora nos ocurre algo parecido, el discurso de lo social se remite estrictamente a la política social posible, deseable o existente —en unos casos— del Estado.

Creo que aquí hay una cuestión que debe abrirse y debe ser debatida por una razón, entre otras, y es que, de nuevo, ocurre lo mismo que con el problema del desarrollo. El discurso inicial decía *el Estado debe hacer a, b, c o no debe hacer*; pero esto sugería, de todos modos, que eso llamado *Estado* era una instancia un poco extraña a la que se le podía pedir, y de la que eventualmente se podía obtener, determinadas acciones. Y creo que esto es de nuevo una cuestión —la segunda cuestión— que también debe ser abierta y también debe ser indagada y debatida. Porque, entre otras cosas, si el Estado hace

lo que hace en la mayor parte de nuestros países, y no exactamente lo que se le pide de vez en cuando, es porque el Estado, en nuestros países —estoy hablando de América Latina sobre todo, y probablemente este caso tenga un *bias*, un sesgo peruano, por razones obvias—, no ha dejado nunca de ser algo impuesto desde una minoría, desde arriba, y no ha sido algo que exprese de algún modo un proceso de nacionalización o de democratización de la sociedad, salvo muy parcialmente. Y eso, que siempre sucedió, a mi juicio, es ahora mucho más severo que en las décadas anteriores, no solamente mucho más perceptible. O sea, hay una reconcentración del control de los mecanismos de poder llamado *político* que es, casi, en realidad, lo que he dicho en otros textos, una reprivatización del control del Estado; otras manos, no las mismas de antes, pero, de todos modos, una reconcentración tan fuerte que hace que aquello que es decidido de algún modo, en algún momento, incluso por vía de mecanismos electorales, por los electores, no llegue a tener sustento ni función realmente, porque solamente aquello que se organiza y opera por otro lado realmente funciona, sin que tenga necesariamente que ver mucho con lo que los electores, por ejemplo, esperarían.

Entonces, creo que ahí hay un problema en el Estado; reducir el discurso de lo social a un problema del tipo de políticas, llamarles *sociales* con muchas cuestiones, con muchos agujeros dentro, puede tener dificultades, puede ser eventualmente no solo inconducente sino tal vez peor: mal conducente. Pero no es de esto exactamente de lo que me gustaría hoy hablarles. Esto es apenas una introducción de cuestiones que me permiten inscribir lo que quisiera sugerir aquí.

Creo que hoy existe otra institucionalidad social en América Latina, ciertamente en todo el mundo, pero también en América Latina. Y, quizá en particular, por razones muy peculiares de la latinoamericaneidad, hay otra institucionalidad social emergente que da mucha cuenta de las nuevas formas en que se reconfigura el poder, de las relaciones sociales de poder en estas sociedades, y que hace, entre otras cosas —por eso mi cuestión con los discursos so-

ciales sobre políticas sociales—, que los procesos que se han dado de reconcentración de control sobre los organismos políticos, no solamente apoyen y sostengan un proceso económico que polariza la sociedad, que precariza y fragmenta el mundo del trabajo, sino que, además, produzcan un nuevo sentido común según el cual aquello que le ocurra a los trabajadores no es un asunto que le competa al Estado ni al conjunto de la sociedad —excepto en los términos de control—.

Por estas razones, una creciente cantidad de gente, en todo el mundo, pero obviamente en América Latina y, sin duda alguna en el Perú, no solamente no puede contar más con el Estado, sino que comienza a aprender que no puede contar con el Estado; lo que es más, probablemente comienza a aprender que quizá no es bueno contar con él. Pero sabe, al mismo tiempo, por supuesto, que el Estado está allí, no sabe si es su amigo, su enemigo o lo siente operar muchas veces como su enemigo cada vez más, pero, por eso mismo, recurre a constituir otra cosa.

¿Cómo se reconstituye ese nuevo universo de lo social? Yo creo que allí hay una pregunta de partida, de algún modo es casi un dato, pero todavía es una pregunta. Si se examina el debate internacional actual, uno de los puntos que están saliendo a flote es que conforme se sube en los varios pisos de la estructura general de acumulación de capital, en los pisos con mayor relieve o desarrollo llamado *tecnológico*, el lugar del salario, el lugar del trabajo comprado y vendido, el lugar de la fuerza de trabajo convertida en mercancía comienza a decrecer, mientras que en la base, al contrario, todavía sigue ampliándose pero en condiciones de sobreexplotación. Entonces, en el medio, hay aparentemente un espacio en el cual una masa muy grande de trabajadores no tiene cómo ocupar un lugar claro, estable o definido.

2

Obviamente yo soy uno de una minoría. Creo que en esto efectivamente puede observarse una distinción muy clara entre los apocalípticos y los integrados, y yo no tengo inconveniente alguno en admitir mi ubicación. Sin embargo, la idea de que la palabra *globalización* quiere decir así una integración plana de toda la gente en un mismo universo, debe ser más bien arbitraria desde mi punto de vista. Lo que hay en el fondo, hoy día, —no debe ser, en absoluto, por accidente— es un virtual consenso entre los apocalípticos y los integrados sobre que hay una polarización social muy grande, creciente.

En segundo lugar, en esa polarización, la parte con menos ventajas corresponde no solamente a lo que se llamaba *tercer mundo*, sino a toda la población, aún colonial, en la estructura general de la colonialidad del poder aún vigente, y no es por accidente, seguramente, que la masa mayor de pobres, de explotados, de dominados, de discriminados, corresponda a esa franja.

Entonces, cuando se habla de integración, si lo que se quiere decir es que hay un solo poder que junta a toda la población del mundo, se está en lo cierto, pero la clasifica. Como siempre ocurre con todo poder, la población es clasificada por él, y ahora hay una reclasificación del poder, hay una concentración del control de recursos, concentración de los mecanismos de decisión y de imposición y, al mismo tiempo, una fragmentación social, visible, discutida. Por ejemplo, para el mundo de trabajo se constata su creciente precariedad: en el último «Congreso Latinoamericano de Sociología», en la comisión destinada a la asociación de trabajo, no hubo una sola ponencia durante los tres días, que no hablara de la precariedad del trabajo. Hay virtualmente un extraño consenso sobre eso. Entonces, los que sostienen estos puntos de vista pueden ser moderados apocalípticos, no veo por qué no.

2. Agendas y estrategias

Agenda social y políticas públicas: perspectivas comparativas

Narda Henríquez

1. Agendas e interlocutores

¿Por qué referirnos a las políticas en un momento de repliegue del Estado en el manejo de los asuntos públicos? Como sabemos, este repliegue ocurre no solo por el impacto del discurso neoliberal en la era contemporánea, sino también por la pérdida de prestigio y legitimidad de los Estados populistas en América Latina. Y, sin embargo, los Estados, modernos o tradicionales, con regímenes democráticos o autoritarios, siguen ejerciendo funciones claves en nuestras sociedades. En este texto queremos plantear algunas premisas que sirvan de marco analítico para el debate sobre políticas públicas, de modo específico, para el análisis de la política social y las cuestiones sociales del desarrollo.

La evaluación de las políticas en marcha y las propuestas de alternativas son en sí mismas objetivos válidos: sus repercusiones dependen de la acogida que dichas iniciativas encuentren en el debate público y en los medios gubernamentales. Es necesario, también, ejercer vigilancia activa sobre las responsabilidades específicas de los gobiernos. Pero nuestro interés en el tema radica, sobre todo, en que a través de las políticas públicas se definen las condiciones de vida concretas en las que nos desenvolvemos, se trate de procedimientos burocráticos, innovaciones tecnológicas o medidas legales. Estas condiciones recortan, reproducen o amplían las posibilidades y oportunidades de desarrollo personal y de acción colectiva, a la vez que garantizan o reestructuran el ordenamiento político económico e institucional.

Por otro lado, el repliegue del Estado es un repliegue selectivo. El Estado se repliega en algunos campos de acción y no en otros; por ello, en algunos países hay mayores márgenes de arbitrariedad y de desprotección de la población civil.

Para el Perú, en concreto, estos cambios se producen en momentos difíciles de su historia, momentos en que ha pasado por situaciones traumáticas —económicas y políticas—, las brechas de desigualdad han aumentado y la violencia se ha generalizado. Por esto, al referirnos a las políticas públicas en el Perú, resulta ineludible e impostergable referirnos también a la recuperación de la salud psicosocial de la población y a la tarea de construcción de una agenda nacional para una convivencia digna.

En los últimos años, la sola necesidad de abrir un espacio de discusión sobre las cuestiones sociales del desarrollo es considerada —por algunos— parte del discurso *igualitarista* del pasado o un esfuerzo destinado al fracaso porque en algunos gobiernos de América Latina se acentúan las tendencias autoritarias o clientelistas. Unos desvalorizan las antiguas utopías y las nuevas búsquedas de equidad, otros desconocen la necesidad de interlocución con diversos sectores sociales, en particular con los desposeídos, su racionalidad y sensibilidades. Y, sin embargo, uno de los fundamentos históricos de las comunidades políticas modernas —hablando solo del mundo capitalista—, que ha logrado cierta estabilidad, radica en haber dado cauce a estas aspiraciones.

Incidir en las decisiones de la vida pública y abordar problemas de largo plazo desde la coyuntura fue otrora parte de un abordaje pragmático de la política; hoy, para algunos, se trata de componentes de nuevos horizontes utópicos. En todo caso, abordar las cuestiones sociales —núcleo duro y periferia de las mismas— nos lleva al terreno de las políticas públicas en el que se operativizan las decisiones, se establecen prioridades y se definen problemas. En este sentido, soy una convencida del carácter político de estos procesos, del papel crucial de la agencia social, y de la necesidad del fortalecimiento de interlocutores: beneficiarios directos pero también interpeladores

vigilantes de la acción pública. Se trata de un escenario en que convergen intereses, necesidades y poderes, derechos y responsabilidades.

2. Aproximaciones conceptuales, perspectivas comparativas

Con respecto a los aspectos conceptuales de las políticas, estos se vinculan a diversas tradiciones teóricas de la ciencia política; en este texto solo señalaremos algunas de las tendencias más generalizadas.

Una primera considera las políticas como una *exteriorización* del juego de poderes (elites, clases, etc.). La mayoría de quienes siguen esta perspectiva considera las políticas como un producto, un resultado. Desde otro esquema interpretativo, las políticas son variables independientes y se pone el acento en una suerte de *competencia política* en la que se opera a partir de *opciones racionales* de la tecnocracia.

Aquí privilegiaremos la perspectiva conceptual que considera a la política pública como proceso. Esto significa reconocer una dinámica, un *cauce de acción*, que tiene diversos momentos y ciclos. Incluye tanto la definición social del problema como el momento decisorio y la ejecución; pero, además, supone un marco de análisis y un conjunto de interacciones —a nivel personal y de grupo—, por tanto, supone también un proceso de aprendizaje colectivo.

Desde este enfoque nos interesa contribuir a la tarea de construcción de una agenda nacional. Se trata no solo de explicar el porqué o el qué de las agendas, sino, desde nuestro punto de vista, de considerar sobre todo la situación de los agentes portadores de la agenda, sus escenarios e interlocutores. Si bien la agenda de los gobiernos refleja la estructura de poder implícita en la formulación y ejecución de políticas y los gobiernos eligen qué es de interés público y qué no, en ese proceso intervienen también creencias y valores, y el proceso de formación de la agenda es más amplio. Ello alude al

modo en que los intereses particulares se vuelven generales, por ello la distinción entre agenda gubernamental y agenda pública nos resulta particularmente ilustrativa y útil. Según Aguilar, los problemas «se originan y configuran en el sistema político»; se puede entonces afirmar que hay una «[...] agenda de los ciudadanos, del Estado o del sistema político que puede preceder y determinar la agenda del gobierno[...]» (1993: 28-31).

A partir del marco antes reseñado plantearemos algunas proposiciones referidas a:

- Las políticas públicas en términos de instrumento de mediación en las relaciones Estado-sociedad civil y en términos de los procedimientos particulares del proceso de toma de decisiones.
- Los cambios en las orientaciones de las políticas sociales en América Latina y apuntes desde una perspectiva histórica y comparativa norte-sur, identificando criterios y debates vigentes en el contexto internacional.
- La relevancia del análisis de las políticas desde una perspectiva de género.

Aunque de modo simplificado podemos considerar las políticas públicas como el conjunto de decisiones sobre asuntos de interés general o como un conjunto de normas referidas a un problema público de parte de una autoridad legítima, es necesario examinar qué entendemos por *problema público*. Hace solo cincuenta años, por ejemplo, que se han reconocido internacionalmente los derechos humanos como campos de acción de los estados nacionales y de organismos internacionales. En lo que se refiere a los derechos de los niños, la legislación ha variado sustantivamente, es solo desde los años sesenta que en los Estados Unidos los derechos de los niños forman parte de la legislación de alcance nacional.

La definición de un asunto como *problema público* interesa no solo por la necesidad de apelar a su pronta solución sino también por

el modo en que su formulación y argumentación activa la participación de la ciudadanía y porque la comunidad política pueda conocer lo que se requiere hacer al respecto.

Otro asunto a relevar desde esta perspectiva de la política como proceso se refiere a la *decisión* como momento clave de las políticas. Los textos especializados de ciencias políticas reflejan la evolución en el campo de los estudios sobre las políticas públicas que se referían primero a la formulación, luego a la ejecución y finalmente a la evaluación. El momento decisorio es crucial porque supone definir el curso de acción y elegir entre diversas opciones. Aun cuando en los últimos años se ha desplazado el énfasis del momento decisorio al *policy management* —gestión y administración—, existe coincidencia entre los especialistas respecto a la primacía del momento decisorio. Ello nos conduce también a la relevancia de la no-decisión. La no-decision sistemática sobre un asunto de interés público puede ser considerada una política pública —desde la inacción hasta el encubrimiento—. Desde nuestra experiencia, en el Perú no podemos dejar de mencionar las distorsiones que se derivan de la hiperconcentración de atribuciones, *ergo*, de decisiones, y los riesgos para la democracia y la nación que se derivan del manejo arbitrario del momento decisorio. En concreto, nos referimos al otorgamiento de facultades especiales al Ejecutivo, reservadas antes para situaciones de emergencia —debidamente tipificadas—, y que tienden en la actualidad a volverse una práctica usual, de modo que no se debaten en el Congreso algunas disposiciones legales antes de su promulgación.

Una última referencia obligada se vincula a la relación entre recursos y políticas públicas; este es un tema que no se puede descuidar pero es necesario efectuar algunas precisiones. En primer lugar, con los mismos recursos se pueden hacer cosas muy diferentes y de modos muy distintos; en segundo lugar, un aumento de recursos no siempre implica un aumento de bienestar. En el análisis del gasto social, por ejemplo, en el período de Thatcher en Inglaterra, se aumentó el gasto social de modo significativo pero a la vez se redujo el

empleo, por lo que el aumento del gasto reflejaba la atención de beneficios sociales de desempleo u otro tipo de apoyo asistencial.

En las sociedades contemporáneas reconocemos la relativa autonomía de los aparatos de administración pública, pero hemos prestado poca atención al modo en que las tradiciones de la cultura política local y las particularidades en la configuraciones históricas han incidido en sus desempeños y en las relaciones entre sociedad civil y Estado. Respecto de la configuración histórica de la administración pública en muchas sociedades europeas, debemos destacar el carácter descentralista de sus sociedades, lo que ha incidido en que la administración pública se nutra de las tradiciones locales de la autoridad pública y, solo posteriormente, los Estados nacionales se estructuren para intervenir nacional y sectorialmente.

Por otro lado, a pesar del repliegue de los Estados, se le reconocen funciones vigentes como las siguientes: una función *normativa* con relación a la convivencia social (el Estado es un agente cultural que regula el orden público en el ámbito simbólico, es decir, en el ámbito de las representaciones culturales). La segunda función es de carácter económico: el Estado regula algunas funciones del comportamiento del mercado. Y la tercera tiene que ver con el tema de la justicia o la equidad social; en este ultimo caso, el Estado se ocupa de aspectos tales como la atención a grupos vulnerables, la distribución del ingreso, etc. (Lerda y Salazar 1992).

Estas funciones son claves y siguen vigentes a pesar de las reformas y políticas de orientación neoliberal; es necesario tenerlas presente para comprender el marco en que se originan y en el que se desenvuelve el debate. Algunas veces está en debate la naturaleza de la función y otras, la modalidad de la intervención. Aquí sostenemos que en países pobres como el Perú se ha cuestionado ambas, en tanto que en países del norte las reformas han incidido sobre todo en la segunda.

Hubo períodos en la historia de los Estados nacionales en que las políticas sociales expresaban los pactos o contratos explícitos o implícitos entre el Estado y la sociedad. Sin duda estos pactos tenían

beneficiarios, ganadores y perdedores, pero, en términos generales, muchos de ellos también buscaban legitimarse redistribuyendo beneficios. Este es el caso típico de los Estados de bienestar de los países del norte, en los que a pesar del discurso neoliberal no se han desmontado todos los beneficios que las sociedades lograron, y algunos servicios públicos continúan bajo la acción directa del Estado nacional o de los gobiernos locales; este es el caso del transporte en los Estados Unidos y en Francia, por ejemplo, pero también de buena parte de la educación.

Nos parece pertinente el análisis de los Estados de bienestar como ejercicio para identificar los factores aglutinadores y de cohesión social en los que se basó la legitimidad del Estado. Está claro que dichos estados corresponden a regímenes políticos de países del norte que no solo han tenido estabilidad política, sino recursos suficientes para la redistribución de ingresos y la ampliación de servicios —tendientes a la universalidad desde muy temprano en este siglo—.

Hay varios aspectos que queremos resaltar con respecto a los *Estados de bienestar*, no en tanto paradigmas o modelos, sino en tanto marcos de referencia para el análisis comparativo. Uno de ellos se refiere al papel de las políticas de bienestar en procesos de consolidación de los Estados nacionales. A través de medidas de universalización de la seguridad social, por ejemplo, se establecieron pactos sociales entre trabajadores y Estado, agricultores y Estado, que dieron lugar a diversos sistemas de seguridad social que tenían la ventaja de actuar como medidas preventivas a futuro, y garantizar, por tanto, el bienestar de la persona en cuestión frente a adversidades derivadas de los ciclos económicos o de accidentes laborales o personales. No es el caso analizar aquí si los sistemas de seguridad social universales son viables o no, se trata de identificar un mecanismo por el cual el discurso de *integración* y de derechos se cristaliza en las relaciones concretas. Estos acontecimientos son la base de la argumentación de T.H. Marshall con respecto al papel de los derechos sociales en las sociedades modernas y en la noción de ciudada-

nía. Como sabemos, en Europa se expande simultáneamente el trabajo asalariado y estable y los derechos ciudadanos. Debemos advertir, sin embargo, que esta expansión y universalización fueron procesadas de modo diferencial en lo que a la experiencia de las mujeres se refiere. Aunque no podamos detenernos en el tema, queremos llamar la atención sobre dos textos, el de Orloff, que analiza el modo en que el *Estado benefactor* se vincula diferencialmente con las mujeres, y el de Yuval-Davis, que formula críticas al proceso de ampliación de ciudadanía que tiene como supuesto un patrón homogéneo.

En la experiencia latinoamericana, los fracasos del populismo han contribuido a desprestigiar algunas medidas de política que habrían coadyuvado a sentar las bases de las comunidades políticas nacionales. En algunos casos el desprestigio se debe a la vinculación con modelos ideológico-políticos; en otros, a la poca eficiencia de los Estados, pero sobretodo a la ineficiencia de la clase política para estructurar procesos de largo aliento, privilegiando así el resultado inmediato, electoral, antes que la apuesta de largo plazo del contrato social.

La información disponible para el continente muestra que el principal instrumento de *integración social* en América Latina ha sido la educación. No estamos restando méritos a la educación cuando decimos que —a diferencia de la seguridad social que operaba como una garantía a futuro— la educación es una *promesa para el futuro*. La relevancia de la educación, más allá de su papel como parte de los derechos sociales y económicos, es que incide también en la formación de actores sociales y políticos.

Los especialistas han llamado la atención sobre la necesidad de considerar la educación como una inversión social; también han insistido en la necesidad de atender la calidad y los contenidos de la misma, en particular en momentos en que se producen cambios considerables en la estructura del mercado de trabajo. En América Latina, la educación ha sido un factor de movilidad social y ascenso ocupacional, y los logros en educación han tenido repercusiones en las condiciones generales de vida —en salud, por ejemplo—. Del mis-

mo modo, se puede señalar como un logro significativo la ampliación de la educación superior entre las mujeres, que ha disminuido la brecha con respecto a varones y dado lugar a nuevas generaciones de mujeres profesionales; esto ocurre en el Perú hacia los años sesenta y setenta. A pesar de estos adelantos, una reciente publicación de CEPAL muestra que en las zonas rurales de algunos países los perfiles educativos de los hijos no logran superar el perfil educativo de los padres con la consecuente reproducción de la pobreza y repercusiones en el ejercicio de sus derechos.

Siguiendo con una perspectiva comparativa, debemos destacar el esquema analítico que propone un influyente estudioso de los Estados benefactores en sociedades capitalistas: Esping-Andersen (1990). Según este autor, existe una variedad de regímenes de bienestar entre los países capitalistas, desde los de corte liberal hasta los socialdemócratas. Las diferencias se explican por el mayor o menor peso que pueda tener la intervención del Estado, pero también por la atención a la redistribución del ingreso y las modificaciones en términos de la estratificación social. La novedad del análisis está en destacar el juego de interacciones Estado-mercado-familia. Allí donde interviene el Estado, el mercado y la familia podría tener menos peso; por otro lado, cuando el Estado se repliega, el peso de las responsabilidades se traslada principalmente a las familias. En el caso de América Latina —en especial desde el Perú—, podríamos formular esta ecuación de modo tal que se incluya a la comunidad y así estaríamos hablando de: Estado-mercado-comunidad-familia.

Otro rasgo a destacar en el análisis de Esping Andersen es la insistencia en mostrar el modo en que los regímenes de bienestar inciden —vía las políticas— en la estratificación social y en los mecanismos de protección al trabajador con respecto al mercado. Es decir, en todo los casos, en países capitalistas modernos, el Estado interviene para proteger al trabajador respecto a la dinámica del mercado y de los ciclos económicos.

Como es obvio suponer, los regímenes de bienestar socialdemócratas estarían más preocupados en este tipo de protección que el

autor denomina «desmercantilización». Aunque pueda parecer un exceso usar el término desmercantilización, no debemos soslayar la intención del autor. Se desmercantiliza lo que se mercantilizó; en esos países la expansión del mercado homogeneiza las relaciones de trabajo. Este no es el caso de países como el Perú en que solo una parte de los trabajadores entró al mercado en condiciones estables, pero aun en este caso sus posibilidades de mejorar condiciones para ellos mismos fueron reducidas y en muy pocos casos formaron parte de estrategias globales de los Estados.

Además, en el caso del Perú —y de otros países pobres—, la compensación a las carencias en el campo de alimentación, pero también de la protección al trabajo, proviene del esfuerzo de redes comunitarias o de las mujeres organizadas.

Por otro lado, puesto que en la era de la globalización los marcos internacionales son cada vez más influyentes, será necesario tener en cuenta no solo las orientaciones de organismos de expertos sino los criterios de las instituciones financieras. Los términos en los que se definen estos marcos para América Latina pueden situarse entre los planteamientos del Consenso de Washington y el de Santiago. Como sabemos, el denominado Consenso de Washington expresa las orientaciones para un modelo liberal de inserción competitiva en el mercado internacional acorde con las propuestas de los organismos financieros; en tanto que el Consenso de Santiago corresponde a las orientaciones de la CEPAL que pone énfasis en los modelos de desarrollo y que sigue atendiendo los requerimientos en el campo de la producción. Schuldt (1996) y Giddens (1998), se ubicarían en una tercera vía y apelan a otros principios filosóficos en torno a responsabilidades individuales y colectivas, a la economía solidaria y al rol que le correspondería al Estado.

En los últimos años, dentro y fuera del Consenso de Washington, surgen cuestionamientos y voces de alerta respecto de las repercusiones de las medidas de ajuste y del modelo neoliberal. Ello se debe al reclamo de algunos países, en particular, los asiáticos, para reconocer un papel más activo al Estado; algunos estudiosos

señalan los altos costos sociales del ajuste y, en otros casos, se evidencia preocupación en torno a las crisis financieras que se han producido en los últimos años en diversas partes del mundo.

En esta misma línea de reflexiones, Elson (1995) había señalado que el ajuste en realidad representaba una modificación de la estructura de derechos, aludiendo a los derechos que se mantenían, modificaban o derogaban. De lo anterior podríamos colegir que las políticas neoliberales están en realidad estructurando un nuevo sistema de derechos y responsabilidades.

En América Latina, los iniciales entusiasmos sobre la recuperación económica y la transición democrática —post *década perdida*— , han dado paso a opiniones más cautelosas y prudentes sobre el futuro. En relación al pasado, hay coincidencias en el balance con respecto al cierre de un ciclo basado en la sustitución de importaciones y, en cierto modo, en modelos populistas. Sin embargo, todavía habría lugar para medidas populistas —y se habla del *retorno* del caudillo—.

En la mayoría de los países latinoamericanos, la puesta en marcha del nuevo modelo neoliberal se ha hecho con altos costos sociales, muchas veces con represión y sin éxito. La excepción sería el caso de Bolivia, donde se ha logrado cierta estabilidad. Perú estaría entre los países con altos costos y sin éxito. Aunque las drásticas medidas del gobierno actual hayan logrado estabilidad en los indicadores macroeconómicos, las brechas en pobreza se han ensanchado, más aun, la guerra interna ha debilitado la precaria institucionalidad previa, por lo que las medidas neoliberales nos encuentran sin los mecanismos defensivos para proteger al consumidor y vigilar la provisión de servicios.

Los Estados, al poner en marcha la transición económica hacia el neoliberalismo, prestan menor atención a la *cuestión social* y dejan en manos del sector privado la supervisión y financiamiento de la política social, con lo que aumentan los costos de los servicios. La nueva estrategia de globalización neoliberal que Lerner (1998) analiza *in extenso*, se define como la libre competencia en el intercambio

internacional de mercancías, competencia que determina quiénes podrán exportar y sobrevivir para obtener las ganancias de dicha globalización. Esto supone también cambios en la dinámica de las decisiones y de los mecanismos de información, donde las fronteras nacionales tienden a desaparecer. La autora señala, además, que, a diferencia del pasado, en muchos casos se registra crecimiento económico con desempleo, y que el éxito atribuido a los países del Asia se basa en ventajas comparativas relacionadas con el hecho de que —al hacer suya la estrategia de inserción en la economía mundial— ya habían desarrollado su mercado nacional y a que sus Estados contaban con relativa autonomía respecto a los sectores empresariales y de inversión extranjera, a los que lograban supervisar con eficacia, características que no se dan en América Latina.

Por otro lado, cuando los organismos financieros internacionales —como el Banco Mundial y el FMI— apelan a que el sector privado intervenga en las cuestiones sociales, en realidad *permiten que las fuerzas privadas ocupen nuevos espacios y obtengan nuevas ganancias*, y aunque existe un reconocimiento en la mayoría de los países sobre la colaboración entre Estado y sociedad civil, la supuesta corresponsabilidad en el plano social no siempre es factible, pues ello depende de los casos históricos concretos. Mientras que en los Estados benefactores europeos las instituciones civiles logran desarrollar y consolidarse, en los países latinoamericanos, los Estados paternalistas «[...]cohibieron el desarrollo de las instituciones de la sociedad civil[...]» (Lerner 1998: 27).

Por otro lado, Elson (1996) ha señalado que en la aplicación de las nuevas medidas, el repliegue del Estado —en cuanto a servicios— deja un vacío que no necesariamente se compensa con la intervención del sector privado, y que esto es más bien cubierto por los esfuerzos de las familias y las mujeres en actividades que difícilmente se podrían clasificar según las categorías económicas de lo público o privado, y más bien corresponden a un sector que podría identificarse como *sector social reproductivo*, que opera según criterios de obligaciones y deberes familiares y comunales.

A pesar de las dificultades que enfrenta América Latina, también se reconocen potencialidades que se derivan principalmente de las redes de solidaridad, las organizaciones no gubernamentales, la diversidad cultural. Aunque los grupos de interés tradicionalmente organizados están debilitados, surgen otros escenarios e interlocutores, colegios profesionales, mujeres, jóvenes.

En términos generales hay que señalar también que, en los últimos años, se revisan marcos conceptuales y retoman temas clásicos; este es el caso de temas como la justicia social, la relación entre interés individual y colectivo, ética y economía, algunos de los que son abordados por otros autores en esta publicación.

3. Sobre capacidades y solidaridades

Uno de los campos en que existe abundante literatura, aunque de restringida circulación, se refiere a la situación de las mujeres y la perspectiva de género. Más allá de los textos específicamente referidos a la promoción de la mujer, la reflexión a la que aludimos confluye con desarrollos teóricos en otros campos. Este es el caso de los planteamientos de Iguíñiz (1996), quien basándose en los referentes teóricos de Sen sobre el desarrollo en términos de capacidades humanas, nos propone identificar otros modos de valorar los logros de la economía, para lo cual podríamos aludir no solo a indicadores de productividad sino de vitalidad, con ello alude a los avances en calidad de vida. Además de las reflexiones sobre vida cotidiana y el desarrollo, la búsqueda de equidad está cada vez más presente en los objetivos de las políticas públicas de los noventa (Guzmán 1995).

Otro aspecto importante a destacar en este campo es que los problemas inicialmente considerados de interés particular —de mujeres para mujeres— logran concitar el interés general: en algunos casos permean el interés público y, en otros, logran activar solidaridades y alianzas para proponer leyes (por ejemplo, el caso de las campañas contra la violencia contra la mujer). Otros ejemplos a men-

cionar son el caso de las mujeres que incorporan sus planteamientos a los debates sobre la concertación nacional como ocurrió en Chile, o el de las mujeres en organizaciones de sobrevivencia como en Perú, el mismo que presentaremos brevemente.

A menudo se reconoce el papel de las estrategias familiares y de las redes de solidaridad que en países como el Perú compensan las deficiencias alimentarias; pero esto, si bien ha logrado reconocimiento social, solo tiene correlato parcial en las políticas públicas. El programa de Vaso de leche iniciado por el alcalde de izquierda, Alfonso Barrantes, fue incorporado por el presidente A. García (1985-90) como política nacional al poco tiempo; la experiencia de comedores populares autogestionarios fue reeditada bajo diversas modalidades por los diferentes gobiernos. Los comedores autogestionarios surgieron en El Agustino como una respuesta a la iniciativa del gobierno de Belaunde (1980-85) que intentaba adoptar una modalidad de bono de alimentos a distribuirse individualmente a madres de familia pobres. Las señoras de los comedores propusieron el reparto de donaciones de alimentos a las organizaciones para su preparación y distribución colectiva y solidaria. Aunque estamos hablando de experiencias que tienen más de veinticinco años, el papel que cumplieron en el momento del *shock* en este gobierno —en agosto de 1990— las visibilizó y por un tiempo gozaron de un reconocimiento simbólico.

Al respecto, sorprende que ningún gobierno haya podido integrar esta experiencia a un esquema macro de política económica en que se vincule producción agroalimentaria con distribución y consumo de alimentos, según la propuesta de la propia Federación de Comedores discutida en 1990 o vía otras modalidades. Por el contrario, lo que ha ocurrido es que en el proceso de búsqueda de alternativas que ponen énfasis en la pequeña empresa se comienza a desvalorizar las políticas *asistenciales*. Desde nuestro punto de vista, no estamos abriendo una discusión sobre la evidente naturaleza asistencial de los programas de alimentos sino sobre el hecho de que surge una contraposición que se sintetiza en el discurso del gobierno en otorgar la prioridad a la pequeña empresa y no a los programas asis-

tenciales, que es como lo han venido formulando diversas representantes del Ministerio de la Mujer (PROMUDEH) y del Ministerio de la Presidencia. Sabemos que en lo que a la naturaleza de la pequeña empresa se refiere, estas dependen de los mercados, y que se trata de experiencias altamente selectivas, por lo tanto, difícilmente generalizables a escala masiva, aunque sí representan para el país un rubro significativo en cuanto a absorción de mano de obra. El problema no está en que la pequeña empresa pueda ser una prioridad de los gobiernos de turno, por el contrario, con ello estamos de acuerdo; tampoco radica en que las propias mujeres, socias o dirigentes de las organizaciones mencionadas, estén a la búsqueda de alternativas; muchas son, a la vez, promotoras de salud, dirigentes de comedores, y quieren calificar como pequeñas empresarias o ser elegidas como regidoras: es legítimo que busquen nuevos espacios de realización y desarrollo personal. Lo que nos causa preocupación es que el problema alimentario no haya tenido la prioridad requerida en este y otros gobiernos, pero, además, que actualmente el discurso gubernamental sobre el asistencialismo esté acompañado de una tendencia a desvalorizar el único esfuerzo colectivo y voluntario que ha resistido casi treinta años las diversas crisis y que ha significado un gran despliegue de energías por parte de las mujeres y, además, el propio gobierno contribuye a que estos programas permanezcan recluidos en el nicho de las políticas asistenciales porque no se los integra a perspectivas macro de mediano o largo plazo.

En el campo de las políticas públicas será necesario diferenciar las políticas de promoción de las mujeres que podrían orientarse a sectores específicos —alfabetización, mujeres jefas de hogar—, de las políticas que aspiran a la equidad en términos de igualdad de oportunidades, por ejemplo, una educación no sexista, o planes de igualdad a desarrollar a nivel local o nacional.

Finalmente, sobre la perspectiva de género queremos subrayar que esta puede introducirnos a nuevos ángulos de la realidad, nos puede permitir una visión y una revisión de los mismos problemas respondiendo a nuevas interrogantes. Los trabajos iniciales circuns-

critos a proyectos específicos hoy se han ampliado a análisis sobre la organización de la economía familiar o la incidencia de la diferencia de género en la cultura institucional, las repercusiones macroeconómicas de la violencia o un examen desde la perspectiva de género a las estructuras de propiedad, por ejemplo. En este sentido, no se trata de forzar una perspectiva sino de encontrar su relevancia e identificar los criterios y dimensiones pertinentes para cada caso (Henríquez 1998).

Luego de las proposiciones previas quedará claro que en este texto hemos insistido en un tratamiento de *lo social* en su dimensión sistémica antes que residual. No se trata de desdeñar los análisis precisos, los estudios de caso, la información estadística que se requiere recoger; por el contrario, hay que promoverlos, incluyendo las evaluaciones de políticas y proyectos, y la socialización de sus resultados.

Nos hemos propuesto insistir en el proceso de construcción de una agenda social, por un lado, para enfatizar la necesidad de los escenarios de diálogo y del fortalecimiento del tejido social y, por otro, para resituar lo social como eje de la agenda nacional —en tanto que afecta al contenido de la misma y a los portadores de la agenda—.

Bibliografía

AGUILAR, E.

1993 «Problemas públicos y agenda de gobierno, estudio introductorio». En: *Colección antología de políticas públicas*. México: M.A. Porrúa.

ELSON, Diane

S. f. *Conciencia de género en la modelación del ajuste estructural*, traducción de Pavel Isa Contreras y Daisy Zamora. Lima: PUCP (mimeografiado.).

ELSON, Diane
1996 «Relaciones de Género y Cuestiones Económicas». En: VAN OSCH, Thera (eds.). *Nuevos enfoques económicos, contribuciones al debate sobre género y economía.* Costa Rica.

ESPING-ANDERSEN, Gosta
1990 *The three worlds of welfare capitalism.* Estados Unidos: Polity Press.

GIDDENS, Anthony.
1998 *The third way, the renewal of social democracy.* Cambridge: Polity Press.

GUZMÁN, Virginia
1996 «La equidad de género en una nueva generación de políticas». En: HENRÍQUEZ, Narda (ed.) *Encrucijadas del saber, estudios de género y ciencias sociales.* Lima: PUCP, 213-230.

HEIDENHEIMER, P., *et al.*
1990 *Comparative Public Policy.* New York.

HENRÍQUEZ, Narda
1998 «Gestión Municipal y Agenda Nacional», Aula Magna. Lima: Aula Magna, PUCP, p. 8, inédito.

IGUÍÑIZ, Javier
1998 «Definiciones de desarrollo y experiencias de género, apuntes desde la perspectiva de Sen». En: HENRÍQUEZ, Narda (ed.), *ob. cit.*, 157-188.

LERDA, S. y R. Salazar
1992 «Estado y políticas públicas». En: *Género, Políticas Públicas y Desarrollo.* Chile: CEM.

LERNER, Bertha
1998 «Globalización, neoliberalismo y política social». En: CASAS, R., *et al.*, *Las políticas sociales de México en los años noventa*. México: UNAM/FLACSO, Plaza y Valdes, 13-141.

MARSHALL T. H.
1964 *Class, Citizenship and Social Development*. Nueva York: Doubleday & Company.

ORLOFF, Ann
1997 «Género y Estado de bienestar», traducción de Eloy Neira, serie *Contextos*, n.º1. Lima: Programa de Género, PUCP.

SCHULDT, Jurgen
1996 «El desarrollo desde las teorías económicas». En: SOBERÓN Luis (ed.). *Luces y Sombras, Perspectivas de desarrollo en el Perú, desde la teoría y la práctica*. Lima: Escuela para el Desarrollo, 29-36.

YUVAL-DAVIS, Nira
1996 «Mujer, ciudadanía y diferencia», informe sobre el Seminario Mujer y Ciudadanía. Inglaterra (fotocopia).

El Tercer Sector en perspectiva comparativa[1]

Cynthia A. Sanborn

1. Introducción

Es evidente que el mundo atraviesa por una etapa de profunda reevaluación del papel del Estado en el desarrollo económico y social. Pero este proceso coincide con otro fenómeno igualmente importante: el florecimiento de las organizaciones privadas sin fines de lucro. De hecho, en todo el mundo y entre todos los sectores sociales, tales organizaciones han crecido en número y diversidad, y han venido asumiendo tareas tan diversas y heterogéneas como la provisión de servicios básicos de educación y salud, la generación de empleo, la protección del medioambiente y la defensa de los derechos humanos y la democracia misma. Tal es la envergadura de este fenómeno que, actualmente, a nivel internacional, se habla de un *Tercer Sector*, distinguible tanto del sector público como del sector empresarial

Sin duda, las organizaciones que componen este Tercer Sector constituyen una fuerza económica creciente, con un impacto significativo en el empleo y el producto nacional. En un estudio realizado en ocho países (EEUU, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Suecia, Hungría y Japón), por ejemplo, Salamon y Anheier encontraron que el llamado Tercer Sector empleaba casi 12 millones de trabajadores asalariados a tiempo completo o uno de cada 20 empleos (y 1 de cada 8 empleos en servicios) y constituía más de $614 mil millo-

---

[1] La información y análisis incluidos en esta ponencia son producto del trabajo colectivo de cuatro investigadores del CIUP: Felipe Portocarrero, Cynthia Sanborn, Hanny Cueva y Armando Millán.

nes en gastos nacionales entre 1990 y 1992.[2] En Brasil hay más de 200 000 organizaciones sin fines de lucro, en Colombia se han identificado 182 724, en Egipto más de 20 000, y más de 15 000 en Tailandia, sin incluir las miles de organizaciones comunitarias informales. Aun en Hungría —donde este sector estuvo casi ausente hasta hace cinco años— se encontró más de 20 000 organizaciones privadas y sin fines de lucro.

A nivel mundial, estas organizaciones cumplen un papel fundamental en la provisión de servicios básicos —especialmente de educación y salud—, servicios sociales, cultura y recreación. Esto ocurre no solo en EE.UU., donde este sector ha sido tradicionalmente importante y constituye casi el 7% del empleo total, sino también en países con largas tradiciones del Estado de bienestar (como Francia, Alemania, y Inglaterra), donde el Tercer Sector es también grande y constituye un 9 ó 10% del empleo en servicios. Inclusive en Japón, el Tercer Sector emplea más personas en términos absolutos que en cualquiera de los países europeos. Como veremos más adelante, también este sector resulta importante en contextos como el nuestro, donde los servicios básicos para las mayorías no son cubiertos en forma adecuada ni por el Estado ni por las empresas privadas.

Además de su rol económico y social, las organizaciones privadas sin fines de lucro (OPSFL) han sido, en muchos casos, una fuerza para la democratización. Desde el Cono Sur de Sudamérica hasta Europa del Este y Sudáfrica, las OPSFL tuvieron papeles importantes en el derrocamiento de regímenes autoritarios y la presión por transiciones democráticas. Hoy, frente a la falta de credibilidad de los partidos políticos en casi todas partes del mundo, las organizaciones sociales y cívicas son vistas cada vez más como alternativas para la expresión y representación de intereses ciudadanos y para la formación de nuevos liderazgos, especialmente de mujeres. Y aun-

---

[2] SALAMON, Lester, Anheir, Helmut y Asociados. *The Emerging Sector Revisited: A Summary.* Baltimore: The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Phase II, 1998.

que por su naturaleza muchas OPSFL representan intereses particulares y dispersos, de hecho en un caso como el Perú de hoy, una red de organizaciones femeninas para la sobrevivencia —o un club de fútbol— fácilmente aglutinan más intereses comunes y cuentan con más miembros que cualquier partido político.

No obstante lo señalado en cuanto al crecimiento e impacto de las OPSFL, todavía hay grandes vacíos en nuestra concepción sobre qué es este Tercer Sector y cómo se relaciona con la sociedad civil en términos más amplios, como también en nuestro conocimiento empírico sobre ello y nuestra evaluación de su verdadera capacidad de responder a tantas expectativas. Creemos, entonces, que una nueva Agenda Social debería incluir más investigación y debate destinados a llenar estos vacíos. Es decir, destinados a lograr los siguientes objetivos:

- Una mejor definición conceptual de este sector. ¿A quiénes incluimos o no y por qué?
- Una mejor comprensión de los procesos históricos que generan nuestras sociedades civiles influyen en la naturaleza y alcance de sus formas organizativas.
- Un mejor *mapeo* y análisis empírico del panorama de las organizaciones sociales actualmente existentes. En América Latina en general y en el Perú en particular, existen muy pocos esfuerzos por cuantificar este sector, de evaluar su impacto económico o social, o siquiera de identificar cuántos laboramos en él.
- Finalmente, se requiere propuestas concretas de políticas para fortalecer este sector en términos económicos y también políticos.

2. El proyecto comparativo del Tercer Sector

El Proyecto Comparativo del Tercer Sector, coordinado por el Institute of Policy Studies de la Universidad John Hopkins, es una investigación empírica y comparativa —de 22 países a nivel mundial— que

intenta llenar tales vacíos. Los objetivos del proyecto son documentar el tamaño, cobertura, estructura interna, empleo, financiamiento y situación legal del Tercer Sector en cada país; lograr una mejor comprensión de su historia y evolución reciente; evaluar la contribución de las OPSFL al desarrollo nacional, y proporcionar una base más sólida de información para definir políticas que regulen y promueven su funcionamiento.

Participamos en este proyecto desde 1996 como coordinadores del estudio de caso peruano, con un equipo interdisciplinario de investigadores del CIUP. Además del equipo peruano, participan en este proyecto investigadores de Argentina, Brasil, Colombia, México, y Venezuela, con quienes formamos un subgrupo latinoamericano para buscar puntos comunes y analizar nuestros propios contextos históricos y sociales, en contraste con aquellos de Norteamérica, Europa y Asia.

Nuestra investigación todavía está en curso e incluye un esfuerzo ambicioso de cuantificar al Tercer Sector peruano en términos de números de organizaciones, empleo y recursos movilizados, como también de analizar el marco legal y tributario en el cual se desenvuelve y las políticas públicas que lo afectan. También incluye un análisis histórico de la evolución de nuestro Tercer Sector y estudios de caso sobre su impacto en sectores específicos —entre ellos, educación, servicios sociales, microempresas, y defensa del medioambiente—. Adicionalmente, incluye una Encuesta Sobre Donaciones y Trabajo Voluntario realizada en cinco ciudades principales del país.[3]

---

[3] Otros avances de este proyecto están incluidos en las siguientes publicaciones: SANBORN, Cynthia y Hanny Cueva. *Entre el Estado y el Mercado: la importancia del Tercer Sector para el Desarrollo Humano*. Lima: CIUP, 1998; PORTOCARRERO, Felipe y Cynthia Sanborn. «Entre el Estado y el Mercado: Definiendo el Sector sin fines de lucro en el Perú». *Revista Apuntes,* n.º43, 1998; DE BELAUNDE, Javier y Beatriz Parodi. «Marco legal del sector privado sin fines de lucro en el Perú». *Revista Apuntes*, n.º 43, 1998; MILLÁN, Armando. «¿Somos solidarios los peruanos?». *Revista Punto de Equilibrio*, n.º 55, 1998.

Hoy, en el tiempo que me queda, quisiera presentar solo dos temas que son importantes para analizar el Tercer Sector peruano: su definición conceptual (es decir, quienes incluimos y quienes no), y su peso cuantitativo.

3. Definición y conceptos

¿Qué entendemos por Tercer Sector en el Perú? ¿Qué aspectos unen a organizaciones tan diferentes como los comedores populares y clubes deportivos, ONGs como DESCO y el IEP, la Cruz Roja, la Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza, y la Universidad del Pacífico?

Así como podemos constatar una gran diversidad de protagonistas, actividades y formas de gestión en el sector que llamamos *empresarial* (que incluye tanto el microempresario de Gamarra como a las grandes empresas mineras) y en el sector que llamamos *público* o *Estado* (desde un municipio rural hasta el Ministerio de la Presidencia), también existe una considerable diversidad entre las OPSFL. Aunque muchos asocian este concepto con las casi 2 000 organizaciones no gubernamentales que se identifican como tales (ONGs), este sector es bastante más amplio, ya que incluye más de 60 000 organizaciones sociales de base, más de 29 000 organizaciones deportivas y culturales y más de 14000 organizaciones educativas, así como numerosas fundaciones y entidades caritativas tradicionales.

No obstante esta diversidad, creemos que sí es posible hablar de un Tercer Sector con características propias en el Perú, un sector cuyo peso y aportes deben ser analizados y comparados, tanto con los otros dos sectores que conforman la economía nacional como con sus contrapartes en otros países. Esta tarea es particularmente urgente en el contexto político actual, donde el debate acerca de la relativa capacidad de los tres sectores (por ejemplo, en la provisión de servicios de salud y educación) tiene una alta carga ideológica pero escasas bases empíricas.

Para propósitos de esta investigación, forman parte del Tercer Sector todas aquellas entidades que satisfacen los siguientes criterios:

- están organizadas o institucionalizadas en algún nivel
- tienen un carácter privado (estructuralmente separadas del gobierno)
- se autogobiernan
- involucran un grado significativo de colaboración voluntaria
- no distribuyen utilidades a sus dueños o directores[4]

Así, se trata de organizaciones de la sociedad civil con estructura interna y una vida institucional percibible (a diferencia de los *movimientos* y *campañas* pasajeros), aunque no necesariamente estén reconocidos en los registros públicos. Controlan sus propias actividades a través de procedimientos de gobierno internos y tienen un nivel importante de autonomía institucional. Además, son organizaciones cuya misión principal no se encuentra vinculada a la generación de ganancias ni son guiadas principalmente por objetivos comerciales. Es importante resaltar que ello no implica que no generen utilidades, sino que estas sean reinvertidas para el cumplimiento de la misión básica de la institución, sea esta educativa, cultural o social.

Esto no significa que todas las entidades del Tercer Sector comparten de manera igual estos atributos o que no se diferencian en otras dimensiones. Sin embargo, son características que, en su conjunto, las separan de los otros dos grandes sectores de la economía nacional: el Estado y la Empresa Privada. Estas organizaciones, asimismo, comparten otras características comunes, como su capa-

[4] Para una discusión sobre esta definición dentro de un marco comparativo, ver SALAMON, Lester y Helmut Anheier. «In Search of the Nonprofit Sector I: The Question of Definition». Working Papers of the Johns Hopkins Nonprofit Sector Project n.º 2. Baltimore: Institute for Policy Studies, 1992.

cidad de acción y alcance de funcionamiento, producto de su desempeño en el contexto peruano. La permanente crisis económica del país, que ha deteriorado a lo largo de más de dos décadas las condiciones de vida de la mayoría de peruanos, así como la histórica ausencia e incapacidad de llegada del Estado y de la empresa privada a muchos sectores y regiones del país conforman un escenario que ha condicionado el papel y la acción de las OPSFL.

4. Tamaño y peso del Tercer Sector

¿Qué peso tiene el Tercer Sector en el mundo y en el Perú? Estudios comparativos demuestran que en los países desarrollados el Tercer Sector es una fuerza significativa. Además de los valores sociales que representa, es un importante generador de empleo y de gastos operativos. Por ejemplo, en Europa Occidental las OPSFL contribuyen, en promedio, con el 6,90% del empleo total no agrícola y más del 10% si se incluye el valor del trabajo de millones de personas que laboran como voluntarios. Además, entre los 22 países que forman parte de este proyecto, los gastos operativos de las OPSFL constituyen, en promedio, el 5,7% del Producto Bruto Interno (PBI).[5]

También se encontró que, a nivel mundial, las actividades y personas involucradas en este sector tienden a concentrarse en cuatro grandes rubros: educación e investigación, salud, otros servicios sociales, y cultura y recreación. Además, contrariamente a lo que se suponía, las fuentes más importantes de financiamiento de sus actividades en los países desarrollados son los recursos públicos y la venta de servicios, mientras que las donaciones privadas constituyeron solo el 10% de sus ingresos en promedio. En otras palabras, en estos países las OPSFL no reemplazan al Estado, sino que el Estado ha contado con ellas ampliamente para ayudar en la prestación de servicios públicamente financiados.

---

5 Salamon, Anheir y Asociados, *ob. cit.*

¿Cómo se compara esta situación con la del Perú? Hasta ahora, las estadísticas oficiales no toman en cuenta explícitamente el numero de OPSFL, la cantidad de personas que trabajan en ellas, así como tampoco su peso en la economía nacional.[6] A través de una combinación de fuentes públicas y privadas, hemos podido identificar aproximadamente 110 317 OPSFL (para el año base 1995), sin contar a los partidos políticos, sindicatos y gremios, cooperativas, comunidades campesinas, e iglesias propiamente dichas. De este número, 64 905 son organizaciones sociales de base (4 462 comedores populares, 30 047 comités del vaso de leche, 20 010 clubes de madres, 4 600 juntas vecinales y 5 786 rondas campesinas), 29 491 son organizaciones deportivas y culturales y 14 346 son organizaciones educativas. Vale decir que este es un cálculo subestimado, ya que hay rubros para los cuales no existe registro alguno, o donde el acceso a los registros es restringido.[7]

De este grupo de 110 317 organizaciones identificadas, solo tenemos estimaciones de empleo y gastos operativos para 50 730 de ellas, ya que muchas organizaciones no mantienen o no publican sus cuentas y listas de personal. Solamente sobre la base de esta porción, podemos decir que el Tercer Sector involucra alrededor de 1 538 000 personas como miembros de alguna OPSFL, lo cual representa alrededor del 10% de nuestra población entre 15 y 65 años. Por cierto, los niveles de participación real deben ser aún más altos.

---

6 Los resultados que se presentan a continuación han sido elaborados en el marco del proyecto mencionado y tienen carácter preliminar, pues se encuentran aún sujetos a revisión. Las principales fuentes incluyen el Censo Nacional Económico 1993 del INEI, el Censo Nacional Educativo 1993 del Ministerio de Educación con INEI, el Censo Nacional de Infraestructura Sanitaria 1995 del Ministerio de Salud y el Censo Nacional de municipalidades 1994.

7 Por ejemplo, fuentes del Programa Nacional de Apoyo Alimenticio (PRONAA) mencionan entre 10 000 y 15 000 comedores registrados como receptores de sus donaciones; sin embargo, no se permite el acceso a los registros de esta agencia. Nuestros datos sobre 4 462 comedores provienen del mencionado Censo de Municipalidades.

En términos del empleo remunerado involucrado, esta porción del Tercer Sector emplea aproximadamente a un equivalente de 127 000 personas remuneradas a tiempo completo, lo cual representa el 2,38% de la fuerza laboral no agrícola y el 3,2% del empleo en el sector servicios.[8] Si incluimos en este número las horas de aquellos que realizan trabajo voluntario, convertido a un equivalente de trabajadores a tiempo completo, la participación del Tercer Sector en la fuerza laboral no agrícola y en el sector servicios se incrementaría a 2,86% y 3,9% respectivamente. A su vez, el empleo total medido en el equivalente de trabajadores a tiempo completo del Tercer Sector equivaldría al 20% del empleo en el sector público.

Por otro lado, cabe resaltar que el Tercer Sector en el Perú se encuentra cerca del promedio para América Latina, que es de 2,1% del empleo no agrícola (y 2,5% si se incluye voluntarios). Por otro lado, los gastos operativos de estas OPSFL son de aproximadamente 1 200 millones de dólares, y representan el 2,02% del PBI para el año 1995. Es importante anotar que estas cifras se encuentran todavía por debajo de los promedios totales de los países incluidos en el proyecto

¿Quiénes son (o somos) los integrantes de este sector? Aunque las ONGs e instituciones educativas conformadas por profesionales de clase media tienden a ser las más conocidas y evaluadas, evidentemente constituyen una minoría de este Tercer Sector, tanto en número de organizaciones como en términos de empleo y gastos operativos. Por otro lado, abundan las OPSFL formadas por, y dirigidas a, los sectores más necesitados de la población, especialmente los pobres urbanos, las mujeres y los jóvenes. Y aunque la ausencia de datos diferenciados por sexo es notable en el caso peruano, la mano de obra femenina es predominante en varios de los rubros más importantes del Tercer Sector, tanto en términos de trabajadoras

[8] El equivalente de trabajo a tiempo completo es de 1 840 horas, que supone una jornada de trabajo diaria de ocho horas durante cinco días a la semana y once meses al año, pues se considera un mes de vacaciones.

remuneradas como voluntarias. Son la mayoría de quienes trabajan en los sectores de servicios sociales (comedores, clubes de madres y comités de vaso de leche) y más de la mitad de quienes laboran en las instituciones educativas privadas y sin fines de lucro.

¿Cómo financian sus actividades las organizaciones sin fines de lucro en el Perú? Aunque parece una pregunta simple, esta ha sido la pregunta más difícil de responder hasta el momento, ya que la información necesaria para llevar a cabo esta estimación es sumamente escasa. Sin embargo, nuestros primeros cálculos indican que las principales fuentes de apoyo para estas entidades son recursos nacionales y privados provenientes de aquellos que reciben los servicios prestados por las OPSFL. Más específicamente, alrededor del 68% proviene de pagos por los servicios recibidos o aportes en dinero y/o tiempo de los mismos individuos y familias beneficiadas. Esta constatación cuestiona el estereotipo de *dependencia* de las OPSFL del financiamiento externo o de subsidios del Estado.

No obstante, con respecto al financiamiento externo, podemos decir que la Cooperación Internacional es sumamente importante para ciertos tipos de actividades sin fines de lucro y, particularmente, para las autodenominadas ONGs. Según nuestras estimaciones, esta fuente representa —aproximadamente— el 22% del total de ingresos del sector. No sucede lo mismo con el financiamiento público de estas entidades, cuyo aporte aproximado es el 5% del total, y se encuentra muy por debajo del correspondiente al de los ciudadanos mismos o al de las agencias cooperantes. Esto significa que, a pesar de las crecientes experiencias de trabajo conjunto entre OPSFL y el sector público, los recursos públicos manejados por organizaciones de la sociedad civil son todavía muy limitados.

Vale la pena mencionar que los ingresos recibidos por las OPSFL correspondientes a las cuotas aportadas así como también los pagos por servicios provenientes de los miembros y beneficiarios de estas mismas entidades resultan fundamentales en todos los países donde se realiza el estudio. Sin embargo, en el caso peruano, dichas contribuciones resultan relativamente superiores en comparación con el

aporte promedio del sector público a las OPSFL en los países desarrollados, que se encuentra en alrededor del 42%. Además, resulta interesante observar que el aporte del Estado tiende a representar un reducido porcentaje en los otros países en vías de desarrollo para los cuales existen datos, incluyendo a México, Rumania y Eslovaquia.

5. El Tercer Sector y el Estado

Para terminar, queremos mencionar los tres patrones que observamos en las relaciones entre el Tercer Sector y el Estado en el Perú de los noventa. Al primero lo llamamos *de competencia* y ocurre en sectores como educación y salud, donde la presencia del Estado sigue siendo predominante y, sin embargo, también se concentra —y es creciente— la presencia de organizaciones privadas sin fines de lucro. Es decir, si bien el Estado es el proveedor mayoritario, hay una suerte de competencia en ámbitos donde nuevos proveedores privados ofrecen servicios de mejor calidad, equidad y/o eficiencia.

Al segundo patrón lo llamamos *de complementariedad* y se observa en los casos de otros servicios sociales donde el Estado mantiene cierto liderazgo en términos centralizados, pero se relaciona a nivel local o comunitario con las OPSFL. Esto ocurre en el caso de los comedores populares, que fueron establecidos originalmente para responder a necesidades no atendidas por el sector público, pero que hoy constituyen la pieza central de la política gubernamental para la ejecución de la asistencia alimentaria. Por cierto, esta acción conjunta entre los comedores y el Estado es relativamente reciente, y el balance de poder entre ellos es bastante desigual. Además de las evidentes ventajas de estas organizaciones en términos de eficiencia, calidad y costos de servicio, es importante añadir que parte de su atractivo para el gobierno reside en los potenciales beneficios políticos que ofrece esta masa social.

El tercer patrón que observamos es el *de sustitución*, donde las OPSFL sustituyen al sector público, laborando en campos donde el

aporte promedio del sector público a las OPSFL en los países desarrollados, que se encuentra en alrededor del 42%. Además, resulta interesante observar que el aporte del Estado tiende a representar un reducido porcentaje en los otros países en vías de desarrollo para los cuales existen datos, incluyendo a México, Rumania y Eslovaquia.

5. El Tercer Sector y el Estado

Para terminar, queremos mencionar los tres patrones que observamos en las relaciones entre el Tercer Sector y el Estado en el Perú de los noventa. Al primero lo llamamos *de competencia* y ocurre en sectores como educación y salud, donde la presencia del Estado sigue siendo predominante y, sin embargo, también se concentra —y es creciente— la presencia de organizaciones privadas sin fines de lucro. Es decir, si bien el Estado es el proveedor mayoritario, hay una suerte de competencia en ámbitos donde nuevos proveedores privados ofrecen servicios de mejor calidad, equidad y/o eficiencia.

Al segundo patrón lo llamamos *de complementariedad* y se observa en los casos de otros servicios sociales donde el Estado mantiene cierto liderazgo en términos centralizados, pero se relaciona a nivel local o comunitario con las OPSFL. Esto ocurre en el caso de los comedores populares, que fueron establecidos originalmente para responder a necesidades no atendidas por el sector público, pero que hoy constituyen la pieza central de la política gubernamental para la ejecución de la asistencia alimentaria. Por cierto, esta acción conjunta entre los comedores y el Estado es relativamente reciente, y el balance de poder entre ellos es bastante desigual. Además de las evidentes ventajas de estas organizaciones en términos de eficiencia, calidad y costos de servicio, es importante añadir que parte de su atractivo para el gobierno reside en los potenciales beneficios políticos que ofrece esta masa social.

El tercer patrón que observamos es el *de sustitución*, donde las OPSFL sustituyen al sector público, laborando en campos donde el

Estado no logra cumplir cabalmente con su rol constitucional o donde los recursos públicos son muy escasos. Este es el caso de la defensa de los derechos humanos y civiles, que ha sido llevada a cabo mayormente por OPSFL en este país. También es el caso de la protección del medio ambiente, la promoción del arte, cultura y deporte, la protección del patrimonio cultural y la promoción de oportunidades para las mujeres y las minorías étnicas. Aunque hoy, en algunos de estos campos, la interacción entre las ONGs y las agencias estatales como el PROMUDEH o la Defensoría del Pueblo podrían acercarse a una relación de complementariedad, son la OPSFL las que han hecho la mayor parte del trabajo y han generado el liderazgo nacional, logrando que estos temas se mantengan en la agenda pública.

Evidentemente, las organizaciones sin fines de lucro que observamos hoy en día se han establecido sobre las bases de tradiciones históricas de solidaridad y autoayuda entre los peruanos frente a la debilidad histórica del Estado y de las instituciones publicas, así como también frente a la naturaleza autoritaria y excluyente del mismo. Como sugieren nuestros datos sobre financiamiento público, como también estos ejemplos de la relación entre los sectores, los encargados de formular e implementar las políticas sociales en el país apenas empiezan a reconocer el gran potencial que estas entidades ofrecen para contribuir al desarrollo social en términos de los impresionantes recursos humanos y financieros que son capaces de movilizar. Por eso, consideramos fundamental que cualquier Agenda Social generada desde la sociedad civil incluya explícitamente recomendaciones para aprovechar las potencialidades y ventajas de las OPSFL, como también para superar sus diversas limitaciones.

El desafío de construir una agenda social que progresivamente contribuya a la equidad plena

Marcia Rivera

1. Introducción

Hoy, como nunca, precisamos de una comprensión cabal de las relaciones entre las economías postindustriales, el cambio tecnológico, el desarrollo social y los procesos que se dan al interior de la unidad doméstica, punto clave para entender los vínculos entre las esferas de la producción y la reproducción. La cuestión social ha vuelto a constituirse en eje de la discusión latinoamericana sobre procesos de desarrollo. Como sabemos, en los últimos cinco o seis años, el grueso de los países de América Latina inició el rumbo de la recuperación y la estabilización, tras de lo que se conoce como la década perdida de los ochenta. Para el conjunto de los países de la región, el Producto Bruto Interno ha venido creciendo desde 1990 en alrededor de un 3%, incrementándose en 1997 a 5,6%, mientras que la inflación continuó disminuyendo. Se destacan, como elementos importantes de la recuperación, la eficaz gestión macroeconómica, la profundización de las reformas de ajuste estructural, el nuevo dinamismo del sector privado y la afluencia sin precedentes de capitales extranjeros hacia la región. La prevalencia de tasas de interés relativamente bajas en los mercados internacionales y la generación de recursos financieros producto de la venta de empresas estatales, fueron también elementos que ayudaron a reducir las presiones presupuestarias para atender el servicio de la deuda y a generar un clima propicio para reactivar la inversión.[1]

---

[1] Banco Interamericano de Desarrollo. *Progreso económico y social de América Latina. Informe.* Washington D.C: BID, 1993.

Paralelamente, la estabilidad política se ha logrado mediante procesos electorales en todos los países de la región, aunque la democracia está lejos de consolidarse. La tendencia que observamos hacia la afirmación de presidencialismos fuertes con debilitamiento de otras instituciones llamadas a ejercer el balance de poderes así como el cuestionamiento generalizado de la representatividad y legitimidad de los partidos políticos es preocupante por cuanto pone de manifiesto que la calidad del régimen democrático necesita atenderse seriamente.

Evidentemente, el que las economías hayan comenzado a responder es un buen signo, como también lo es el que las democracias se estén afirmando. Sin crecimiento el desarrollo no es posible. Pero este no basta y hay muchas razones para estar preocupados por algunos de los procesos que vienen acompañando al impulso expansionista de nuestras economías y a los procesos de globalización.

2. Pauperización, exclusión y polarización social

Durante la última década se hizo evidente que el actual modelo de crecimiento económico es incapaz de incorporar los contingentes de población que se encuentran desempleados, subempleados o carentes de formas de ganarse la vida. También evidenció que el crecimiento no es suficiente para lograr producir una derrama social capaz de cubrir las necesidades de los sectores más pobres. Aun en las economías que crecieron más rápidamente —como las de Chile, Argentina y México—, la cuestión social sigue siendo crítica. Se verifica un crecimiento en los niveles de pobreza y una mayor heterogeneidad de la misma. Las políticas de ajuste y de apertura de mercados parecen haber agravado el problema que comenzó a perfilarse ya desde los 80, en el periodo de estancamiento. La pobreza ha cambiado notablemente su configuración y características y está establecida con firmeza en prácticamente todos los países de la región. Entre 1980 y 1990 los niveles de pobreza se duplicaron en toda América Latina,

con la excepción de Venezuela; si bien algunas políticas focalizadas han contribuido a reducir la pobreza extrema, la situación es muy crítica y no se constata esfuerzos significativos para erradicarla.

Los límites de la focalización como solución a los problemas de la pobreza han sido ampliamente analizados por lo que no voy a entrar aquí a una discusión a fondo sobre este tema. Baste recordar que aunque muchos de estos programas hayan logrado mejorar algunos indicadores de pobreza, movilizar poblaciones y entidades cívicas para compartir con el Estado la instrumentación de programas y captar recursos financieros internacionales, sus resultados son, por lo menos, contradictorios.[2] Los programas focalizados que se han diseñado e instrumentado en numerosos países comparten las siguientes características: carácter de emergencia, corto plazo y rápida instrumentación, están dirigidos a las poblaciones más afectadas por el proceso de ajuste y son implementados generalmente por instancias especiales del gobierno con participación de diversos tipos de actores sociales, entre ellos, las ONGs y las asociaciones cívicas. Estos han tomado las formas de Fondo de Inversión Social o de Emergencia Social, de programas nacionales de solidaridad o de combate a la pobreza, administrados por algún ministerio del gobierno central. Todos los países de la región han establecido algún programa en esta dirección. En muchos casos se verifica el afianzamiento de relaciones de paternalismo, clientelismo político, corto-placismo de las políticas por su dependencia de fuentes externas o creciente endeudamiento como consecuencia de los préstamos que los gobiernos han tomado para lanzar las iniciativas. La focalización —queda claro después de estudiarla— no puede ser más que un elemento de una política social que tiene que incorporar estrategias de corto, mediano y largo plazo, buscando propiciar el mayor número de ins-

[2] Levy, Bettina (ed.). *Informe final sobre relaciones Estado-sociedad en la instrumentación de programas de Fondos de Inversión Social*. Buenos Aires: CLACSO, 1997.

tancias de sinergia para poner en marcha un proceso realmente transformador de la situación actual.

3. Los nuevos consensos en el debate sobre desarrollo

Hasta hace cinco años, los organismos financieros internacionales tenían un consenso sólido en el sentido de que las políticas que estaban sugiriendo a los países de la región para encarar la inestabilidad financiera, controlar la inflación y recuperar la capacidad de crecimiento de las economías habrían de revertir el estancamiento. Aunque no podemos decir que ese consenso se ha quebrado, muestra fracturas importantes y una mayor preocupación por los efectos del modelo de economías abiertas, desreguladas, basadas en la atracción de capitales extranjeros. El BID anunció la semana pasada que, efectivamente, casi todas las economías de la región lograron crecer en forma satisfactoria, aunque no de manera espectacular, pero que la deuda social con la región era preocupante, y convocó a los gobiernos a hacer un esfuerzo grande para atender las necesidades sociales. Si leemos con detenimiento los informes y estudios que han salido en los últimos dos años del Banco Mundial, del BID, del PNUD y de otros espacios de análisis de las políticas económicas de la región, podemos percibir modificaciones importantes a lo que hasta ahora se conoció como el consenso de Washington. La realidad, con su fuerza desgarradora, hizo evidente que ese consenso nos conducía por mal camino.

¿Qué encontramos hoy en el debate sobre desarrollo económico? Primero quiero presentar algunos de los que me parecen ser los nuevos consensos emergentes: 1) es imprescindible lograr la integración entre las políticas económicas y sociales, 2) es necesario revalorar el capital humano y social, 3) la desigualdad se expresa de múltiples maneras y afecta negativamente al desarrollo, 4) la descentralización y el espacio local proveen oportunidades para cambios positivos, 5) se requiere un nuevo balance en la relación Estado-mercado-sociedad civil y 6) la participación ciudadana es clave

para el éxito de políticas integradas. Veamos cada uno de estos puntos.

3.1. Es imprescindible lograr la integración entre las políticas económicas y sociales

La estrategia de goteo ha fracasado. Hoy es claro —y los datos así lo señalan— que el crecimiento económico no asegura automáticamente la equidad social, ni la eliminación de la pobreza, ni la preservación del medio ambiente. También se ha constatado que la desigualdad social limita el crecimiento económico: es la primera vez que los organismos reconocen esto.

El desarrollo social es imprescindible para sostener altas tasas de crecimiento económico; por ende, toda estrategia de desarrollo necesita un abordaje que integre los aspectos económicos y sociales. Para ello, la gerencia gubernamental necesita reformarse con el fin de posibilitar la instrumentación de políticas integradas; la próxima etapa de reformas del Estado debe ir en esta dirección. Ya hay varios países intentando trabajar las estrategias de desarrollo desde un abordaje integrado; no es fácil, pero el debate está instalado en Bolivia, República Dominicana, Chile y Honduras, entre otros.

3.2. Revalorización del capital humano y social

Además de los recursos naturales, la tecnología, la infraestructura o el capital financiero, hoy se empieza a reconocer que el capital humano y el capital social son centrales para el desarrollo. La educación es reconocida como la inversión más efectiva que una sociedad puede hacer: el conocimiento es hoy la piedra angular de los procesos productivos y del desarrollo.

La combinación de inversiones en educación y salud orientadas particularmente hacia las mujeres ha probado tener los mayores efectos multiplicadores. Si bien el Banco Mundial llega a esta conclusión a través de un análisis economicista, que deja fuera importantísimas

consideraciones de equidad de género, son muy importantes las implicancias de esta conclusión. Aunque todavía no se hable así —más bien se habla de fortalecimiento de la sociedad civil—, se empieza a reconocer que el capital social —confianza, solidaridad, normas, redes, capacidad de interactuar y lograr consensos entre las personas— constituye un bien público que potencia el crecimiento. De ahí que los organismos estén recomendando a los países que vale la pena concentrar esfuerzos de inversión por parte del Estado y del sector privado en el desarrollo del capital humano y social.

3.3. La desigualdad se expresa de múltiples maneras y afecta negativamente al desarrollo

La desigualdad social creciente, tal como hoy se observa en la región, exacerba las tensiones existentes en una sociedad y puede hacer fracasar las políticas de crecimiento económico, la estabilidad política y el desarrollo pleno. Además de la desigualdad de ingresos percibidos por diferentes sectores, se verifica otros tipos de desigualdad que afectan significativamente la capacidad de una sociedad para crecer y desarrollarse; entre otros: desigualdad de bienes y propiedades (por ejemplo, tierra), desigualdad en acceso a créditos y desigualdad en oportunidades educativas. Dichas desigualdades limitan la productividad, el crecimiento económico y retardan la democratización y modernización del Estado.

3.4. La descentralización y el espacio local proveen oportunidades para cambios positivos

Uno de los impactos más importantes y trascendentes que ha tenido el restablecimiento de la democracia en América Latina ha sido la revalorización del espacio municipal como ámbito para la acción estatal y la acción ciudadana. En la esfera de lo local, es decir, en el sistema de relaciones sociales, económicas y políticas que se articulan alrededor de ciudades o pueblos rurales geográficamente defini-

dos, reside un extraordinario potencial para el ejercicio democrático del poder local y para impulsar nuevos esfuerzos en el campo del desarrollo a partir de una participación más efectiva de la ciudadanía en la definición e instrumentación de programas de diverso tipo.

Aunque en América Latina se verifican enormes disparidades en las experiencias de descentralización de la gestión del Estado en favor de los municipios, cada día existe un mayor consenso en torno a que el espacio local puede potenciar enormemente un conjunto de aspiraciones del desarrollo, que van desde atender necesidades puntuales a partir de un mejor diagnóstico de estas, hasta la instrumentación más efectiva de políticas sociales y programas de incentivos a la actividad económica. Desde el espacio local podrían reforzarse procesos de construcción de ciudadanía, capacidades de análisis, gestión y evaluación, mejor fiscalización del uso de fondos públicos y procesos tendientes a mejorar la capacidad de concertación entre diversos sectores sociales. Todo ello puede contribuir a consolidar la democracia como práctica cotidiana y no meramente como ejercicio formalista.

Muchos países de la región han iniciado procesos que tienden a reformar su aparato de Estado y, con frecuencia, la descentralización y municipalización han estado incorporadas como elementos importantes de estas reformas. Sin embargo, comienzan a aparecer nuevos problemas y contradicciones que será necesario estudiar con mayor detenimiento. El surgimiento de sistemas políticos locales, sin que haya habido una efectiva reestructuración de los sistemas electorales y de partidos, introduce elementos contradictorios y complejizantes en la dinámica del poder local. A pesar de su escaso prestigio y credibilidad, los partidos políticos han buscado ubicarse en muchos países como intermediarios entre el espacio local y el nacional, desplazando progresivamente a las esferas que tradicionalmente ejercieron esta función. Tal es el caso de los sindicatos rurales en el caso de Bolivia. La intensa politización, que se ha dado en muchos casos, ha significado rupturas de los vínculos sociales y comunitarios tradicionales y la aparición de conflictos y rivalidades *político-partidistas* en la gestión municipal.

El espacio local, entonces, aparece como un marco desde donde se puede potenciar la eficiencia, la flexibilidad y la capacidad de dar respuestas rápidas a problemas y situaciones diversas. Los estudios demuestran que el costo de diseñar, evaluar y administrar programas se reduce considerablemente en el ámbito local; también se logra mayor eficacia para poder llegar a los destinatarios. Sin embargo, es necesario insistir en que para que una política de descentralización sea efectiva, es imprescindible fortalecer la capacidad institucional y de gestión del nivel local. Los sistemas educativos y los servicios de seguridad y saneamiento constituyen áreas con potencial de crecimiento autónomo local.

3.5. Se requiere un nuevo balance en la relación Estado-mercado-sociedad civil

A partir del debate que hemos reseñado, podemos concluir que el desarrollo integral es responsabilidad de todos los actores en una sociedad. El Estado demostró que no podía hacerlo solo, y dejarlo a las fuerzas del mercado solo conlleva una creciente y peligrosa desigualdad social. Por ello, hoy es preciso que las políticas a las que aspiremos se propongan el fortalecimiento de la sociedad civil, la reestructuración del Estado para que ejerza una función canalizadora y aseguradora del bien común, estimulando al sector privado y estableciendo reglas claras y mecanismos de verificación para el buen funcionamiento de los mercados y el establecimiento de la co-gestión del desarrollo como principio básico de las relaciones entre todas las partes.

3.6. La participación ciudadana: clave de una estrategia integrada

Los proyectos de desarrollo con enfoque participativo han demostrado ser más exitosos que los que tienen un enfoque jerárquico. Los centros de investigación, las universidades y los propios *think*

tanks de los organismos hoy tienen abundante evidencia en este sentido.

La participación responsablemente articulada permite, con mayor eficiencia y eficacia, el establecimiento de prioridades consensuadas en el seguimiento, evaluación y gestión de programas y proyectos. El manejo de información y la posibilidad de brindar insumos para el diseño y ejecución de programas por parte de la sociedad en su conjunto ha demostrado ser un efectivo agente contra la corrupción.

La continuidad de programas e iniciativas en el mediano o largo plazo tiene mejores perspectivas cuando hay participación activa de la ciudadana; a través de la participación se puede potenciar la creatividad y capacidad de innovación de la sociedad, generando así valioso capital social.

4. ¿Por dónde comenzar?

4.1. Para potenciar la capacidad productiva de las mujeres:

- Promover la creación de un programa vasto de centros de cuidado infantil, con personal profesional y supervisión adecuada.
- Instrumentar la co-gestión entre empresas, Estado, municipios y comunidades.
- Incentivar la certificación y la supervisión por comisiones integradas por estos sectores.
- Vincular este programa a programas dirigidos a ocupar el tiempo de jubilados y personas de mayor edad en condiciones de hacer de *abuelos*.

Impactos previsibles:

- Mejorar las opciones de vida de los niños al proveer estímulos adecuados y consistentes —de suma importancia en los prime-

ros años de vida, según demuestran las investigaciones en neurociencia—. Importancia de estos años en la fijación de las ideas de género.

- Mejorar las probabilidades de que se pueda aumentar la tasa de retención escolar de nivel básico al dar un buen inicio a los niños.
- Liberar a las mujeres para emprender procesos de capacitación o formación personal, o trabajo remunerado.

4.2. Para estimular la producción y el trabajo de las mujeres por vías alternativas:

- Centrar la atención en el problema de acceso a recursos claves: tierra, crédito, capacitación, mercado.
- Reenfocar los programas de micro empresas para canalizar los mismos hacia la integración de producción mediante cooperativas, empresas de propiedad social o esquema de trabajadores dueños, logrando ampliar las posibilidades de acceso al mercado y de expansión de la producción. Puede tener también impactos positivos en una mejor articulación del llamado sector informal con la economía *formal*.

4.3. Para priorizar la educación y capacitación de las mujeres:

- Emprender campañas masivas de alfabetización, concentrándolas en aquellas áreas deficitarias —básicamente la mujer rural— . Poner como meta el 100% de alfabetización en campañas en las que participen gobiernos, municipios, universidades, empresas y entidades comunitarias.
- Lograr la revisión cabal de los contenidos curriculares y los métodos de enseñanza con el fin de erradicar de la educación los estereotipos de género y los métodos autoritarios de enseñanza en todos los niveles, incluyendo una profunda transformación de la educación superior.

- Desarrollar programas de acción positiva para favorecer la participación de mujeres en los programas más avanzados de ciencia y de tecnología, para así evitar que la revolución tecnológica en marcha profundice aún más las actuales desigualdades entre los géneros. Es de particular importancia el insertar una perspectiva de género en las instancias de investigación y desarrollo de los nuevos campos de la ciencia, como la inteligencia artificial, la robótica, la genética y la nanotecnología.

El impulso a una agenda democrática ante los cambios de la política y los nuevos contenidos públicos de lo social

Rolando Ames

1. Introducción

Más que comentar o añadir contenidos a la agenda social que se ha discutido en el foro, entiendo que se nos pide ahora reflexionar sobre el proceso de lo que implicaría convertir esta agenda en una referencia, sino predominante, al menos fuerte en nuestra sociedad. ¿Cómo lograr que los consensos manifestados se conviertan en bases de un consenso social amplio y activo, en alternativas político-culturales reconocidas y fuertes y, por tanto, influyentes, sobre el gobierno? Estamos en el clásico campo de las relaciones entre lo social y lo político. Ocurre que hoy, sin embargo, estas relaciones están cambiando radicalmente. Por eso es necesario detenerse en la magnitud de estos cambios, que sabemos casi universales, y que exceden, pero condicionan, lo que ocurre en el Perú.

Existen descontentos, carencias, pero también alternativas inteligentes para mejorar tal situación. Lo hemos constatado. La dificultad estriba en cómo comunicarlas. En esta intervención quiero referirme primero a lo que el panorama de los cambios globales obliga a tomar en cuenta, y luego a uno de los grandes temas que me parece debemos trabajar en este largo camino. Aunque la formulación será conceptual, se trata de un asunto de particular gravitación práctica: contribuir a que se reconozca mejor la dimensión pública potencial y real de asuntos que hoy se ventilan en el terreno de lo privado o de lo social particular.

Dicho de otro modo, es importante introducir en la esfera pública los elementos de información que permitan descubrir el carácter común y, por tanto, la significación política de tales asuntos. Ello

implicará que nuestra actuación en el terreno social, profesional, que nos es propio, se asuma —para algunos otra vez— como parte del proceso de conjunto, es decir, político, de la sociedad en que de hecho se encuentra.

2. Los grandes cambios en la relación política-sociedad

En el primer momento de la promoción de una agenda social entendida como proceso hace falta la recapitulación y el diagnóstico del contexto en el cual este esfuerzo tiene lugar. Es necesario preguntarse entonces: ¿qué aspectos del entorno externo, al momento técnico de elaboración de las propuestas, deben considerarse?. Se trata de hacer acta de cambios intensos y de dificultades y potencialidades nuevas para lo cual me referiré a cuatro grandes aspectos: 1) Las transformaciones del Estado y la política; 2) Los cambios en la sociedad; 3) El cambio de los nexos entre la sociedad y el Estado; y 4) La variación de los contenidos de interés vital para la gente.

2.1. Las transformaciones del Estado y de la política

Es necesario tener en cuenta los rasgos actuales del Estado y del gobierno, en cuanto de ellos depende en parte la recepción de propuestas sociales que buscan recoger intereses mayoritarios. La idea central que quisiera transmitir aquí es que los procesos de cambio global de la política se enmarcan en transformaciones que trascienden el autoritarismo específico al régimen del presidente Fujimori, lo cual es decir bastante. La política se ha vuelto en el mundo un terreno en el que los grandes poderes de facto, que surgen sobre todo del mercado y a veces de instancias burocráticas del Estado por fuera de controles democráticos, han ganado una influencia excesiva. Las grandes corporaciones internacionales y los organismos financieros multilaterales tienen hoy canales propios para presionar, por ejemplo, sobre el cambio acompasado de las legislaciones nacio-

nales, sobre todo en los países de la periferia del Occidente avanzado. En los países centrales, el predominio del mercado ocurre también, pero los cambios se han realizado sin afectar en igual medida a las instancias de la democracia política liberal representativa. Ella se asienta allá en sociedades civiles y culturas más consistentes y complejas. Sin embargo, el predominio de los circuitos financieros y sus redes de poder ocurre también. En Latinoamérica y en el área andina, estas transformaciones globales se manifiestan de manera aún más dramática. Es necesario tomarlo en cuenta para la elaboración de una agenda social, sobre todo si el Perú es ahora un caso complejo pero también extremo de debilidad de lo político democrático en el Estado.

2.2. Los cambios en la sociedad

Sabemos que, en realidad, son el conjunto de la organización y muchas pautas culturales de las sociedades las que se han modificado profundamente también: la organización del trabajo, la producción del conocimiento, la comunicación, las formas mismas de la cotidianidad y del uso del tiempo libre. Estos cambios son más complejos y de signos diversos, superpuestos a veces todos ellos en las mismas áreas y lugares. Un elemento central a consignar por las consecuencias que tiene para la relación entre la sociedad y la política es el cambio en el carácter de los grupos de presión, sobre todo si tomamos en cuenta que ellos son los canales que van de la sociedad a la política. Asistimos a un debilitamiento sustancial de los movimientos sociales organizados y con visión de país —como fueron los sindicatos, el movimiento barrial, etc.—, y paralelamente constatamos el desarrollo de movimientos sociales e iniciativas ciudadanas que se caracterizan por su pluralidad y diversidad, pero que también están marcadas por su desarticulación y debilidad organizativa, por sus dificultades para vincularse en términos efectivos con la esfera de la política estatal-nacional e incidir en ella. Muchos actores grupales e individuales de hoy, más que plantearse estrategias de

poder, demandan simple pero vitalmente ser escuchados, ser reconocidos.

2.3. El cambio en los nexos entre sociedad y Estado

Los principales nexos institucionales que comunicaron sociedad y política durante el siglo XX fueron los partidos. En el Perú su debilitamiento, no su pérdida de significación, es extremo; pero el problema, aquí también, es más sustantivo y universal. En los términos de nuestro tiempo no parece factible o probable que los partidos puedan cumplir, como antes, un conjunto de funciones sociales que en América Latina fueron particularmente trascendentes. Ellos proporcionaron espacios nacionales de encuentro y organización en sociedades verticales y desarticuladas, visiones y proyectos colectivos fuertes que marcaron la identidad personal de sus simpatizantes, programas políticos y candidaturas, que iban del nivel nacional al local. Finalmente, a través de ellos, grandes capas populares ganaron una capacidad de poder, de presión pública en defensa de sus intereses. Hoy en día, lo que probablemente subsista de los partidos, al menos entre nosotros en los próximos años, es su dimensión de aparatos para competencias electorales fuertemente individualizadas. Los nexos entre sociedad y política tienen pues que reinventarse, si persistimos, como debe ser, en constituir sociedades con un sentido de destino compartido, basadas en el respeto mutuo y en el ejercicio legal de la autoridad y la democracia.

2.4. El cambio en los contenidos de interés vital para la gente

No solo se ha modificado la política, la sociedad y los nexos institucionales entre ambas esferas, sino que, además, la forma misma en que hoy las personas confieren prioridad a la importancia de las distintas dimensiones de su vida está también cambiando intensamente, con algunos patrones de tendencia dominantes. Me refiero a la valoración mayor de lo vivido más personalmente, incluido el

mundo subjetivo. Ello tiene que ver con la emergencia al primer plano de estas dimensiones en los propios medios de comunicación electrónica. Cada vez más gente, y las mujeres y los jóvenes especialmente, tiende a sentirse más autónoma en su vida personal, incluso en medio de experiencias duras, y gustan del acceso a relaciones más democratizadas en ese nivel. La emergencia del tema del género nos ha hecho más conscientes de la importancia de las diferencias de experiencia social y cultural básica: que lo que ocurre en el mundo doméstico, por ejemplo, incide decisivamente en el plano político —pretendidamente universal—. Sabemos que este puede ser muy deformado por mecanismos de dominación que transcurren en planos que se consideraban privados.

Frente al interés en lo vivido personalmente, la política macro, sobre la cual los distintos tipos de ciudadanos y ciudadanas pueden tener más información y opinión de la que parece, les resulta lejana a su posibilidad de influencia efectiva. No digo que no les importe, puede importarles, y mucho, pero los temas y la forma en que la redescubran y en la que podrían interesarse en ella parece que tendrán que ser distintos.

Esta distancia no solo frente a la política, sino frente a todos los procesos macro sociales y globales, que aparecen inalcanzables, encierra además —no lo olvidemos— en el Perú, fundados recuerdos de desencanto y frustración, de esfuerzos anteriores por modificarlos. El retraimiento no deriva pues solo del individualismo, como ligeramente se dice con frecuencia. Hay también razones positivas y libres para preferir áreas de interés más inmediato, más decisivo y, con frecuencia, efectivamente más gratificantes.

Al respecto, y como muestran varios estudios sobre opiniones y actitudes en grupos urbanos de Lima, lo que aparece en la preocupación mayoritaria de la gente, parece ser, de un lado, la inseguridad económica, es decir la pobreza y sobre todo el desempleo o la precariedad del empleo, y, al otro extremo, la inquietud por cómo orientar sus vidas, esa preocupación que en los jóvenes de elite se expresa ya en la vuelta al interés por la filosofía o en el aumento de la práctica

de expresiones artísticas y expresivas. En los sectores empobrecidos se da la búsqueda ansiosa de afirmación, sobrevivencia y reconocimiento a la buena o a la mala. A unos y a otros, es decir, a todos los jóvenes, se les abre hoy un abanico muy grande de alternativas éticas, sea en la perentoriedad de vidas destrozadas por la miseria o a través de la reflexión intelectual, y ellos parecen tener conciencia aguda de la importancia de los dilemas en ese plano ético.

En el medio de las carencias materiales y las búsquedas de sentido, es sin duda la lucha por progresar a través del trabajo propio, hoy *en el mercado* como dicen, la que consume las horas y los sueños de las gentes. Al final, pareciera que estamos frente a una sociedad que tendencialmente ha avanzado en su capacidad de pugnar por el trato horizontal en lo cotidiano, bastante menos crédula en las promesas de los otros e interesada en definir por sí misma sus prioridades. Es, sin embargo, una sociedad mayoritariamente pobre y casi universalmente insegura, débil y urgida por la sobrevivencia. Su atención a tal o cual tema o propuesta pública dependerá por eso de los juicios propios de las personas mismas. Es a esta clase de sociedad y de personas, a la que estaríamos —intelectuales y técnicos reunidos en foros como este— tratando de proponerle una agenda, que se ha buscado recoger sin duda del análisis y, ojalá que suficientemente, de la escucha.

3. Espacios locales y reconocimiento de los nuevos problemas públicos de este tiempo

Responder a un entorno de esta naturaleza nos desafía entonces, no solo en nuestro papel de actores sociales específicos, intelectuales o técnicos, sino también en cuanto personas, ciudadanas o ciudadanos. Se trata de responder a una sociedad diferente, con otras demandas explícitas y latentes que requieren disposición y creatividad para encontrar nuevas formas de comunicación, otros mecanismos de relación. En un país como el Perú, la carencia no es principal-

mente de ideas, aunque quizá nos faltan algunas grandes. Existe, es claro, este comprensible vacío de credibilidad en todo lo que aparezca como argumento político verbal formulado desde arriba. Concretar ideas buenas para construir una agenda pública distinta implica entonces imaginar y promover un proceso innovador de otras vinculaciones entre la academia científico-técnica, la vida cotidiana y los espacios públicos en el marco de esta sociedad, tal cual es ella ahora. De lo contrario nos quedaremos en la particularidad de nuestros propios lugares, dialogando —es verdad— sobre asuntos vitales, pero sin culminar el proceso de llevar nuestras propuestas a la sociedad misma.

Antes de plantear la idea central de esta parte, me permito añadir un comentario sobre este reto a nuestra propia condición profesional y ciudadana, porque él me acerca, creo, a lo que quiero formular. El sentido de responsabilidad con el país, el rechazo a arbitrariedades e impunidades, hoy tan frecuentes en la cúpula del Estado, está llevando a muchos intelectuales y técnicos a volver los ojos otra vez hacia la política e interesarse en la participación directa desde allí. Ello no puede sino parecerme muy alentador, prometedor. Quiero, sin embargo, plantear con sencillez mi evaluación: en las condiciones actuales esa vía no puede ser la única e, incluso, no siempre es ya la central. Con igual prioridad es necesario trabajar para promover nuevas formas de intervención desde la práctica social en la escena pública y superar los actuales términos de relación distante y vertical entre sociedad y política. Sin este aporte, será muy difícil mejorar cualitativamente la manera de ejercer la política desde el Estado.

Es indispensable generar presiones democratizadoras que equilibren las tendencias a la concentración del poder en la cúpula del Estado y sus consecuencias: falta de control de la corrupción, poca correspondencia entre las prioridades de la macro política y las de la gente, no valoración de capacidades existentes en la sociedad, en el diseño de las políticas publicas, etc. Tales conductas se han acentuado porque en la política predomina hoy la pura lucha instrumental

por el poder entre las elites que a ella se dedican. Una acción solo desde ese campo tiene por eso el riesgo de quedar aislada en un juego en el cual tendrán las mejores posibilidades, los más cínicos o, simplemente, los que están más arriba. Se trata entonces, a mi juicio, de redescubrir y revalorar ante la gente el conjunto de los sentidos de la política, y muy particularmente el que tiene que ver con la atención y respuesta a lo que ocurre en la cotidianidad de sus vidas.

Hace ya algún tiempo que participo de la intuición que hay que explorar la potencialidad de acciones y, sobre todo, procesos que se sitúen en el campo intermedio, es decir, también en la intersección entre la acción político-estatal de un lado y la demanda o presión social puntual, del otro. Las fronteras entre lo social y lo político, entre lo privado y lo público, se están modificando de hecho en todo el mundo, y contribuir a iluminar desde este cruce real la verdad de la vida social, a incentivar la reflexión sobre sus sentidos, debería ser como el piso y también el contexto, me parece, para pensar cómo formular y proponer una nueva agenda social, mucho más en países como los del área andina latinoamericana, donde las brechas, la exterioridad entre la vida cotidiana popular y las instituciones del Estado, sobre todo los niveles de cúpula donde se toman las decisiones centrales, es un asunto de tan vieja data y que marca en medio de nosotros escisiones tan profundas y complejas.

Y aquí estoy ya en la segunda idea de esta exposición. Ella tiene dos aspectos. Primero, la importancia de pensar en generar espacios públicos de encuentro y diálogo, de coordinación de prácticas y de generación de sentidos culturales compartidos, en las bases territoriales y sociales de nuestros países, en los distritos, en los valles y las cuencas. Tales espacios y actividades pueden tener una relación directa con los municipios, y ello es seguramente muy importante, pero me parece que deben apuntar más ampliamente. Haría falta pensar en promover circunstancias y medios, lo más estables posibles, para permitir a los pobladores reconocerse en común, en lo que son: no solo miembros de una comunidad local, sino, en buena parte desde allí, miembros también de la sociedad regional, de la nacional

y candidatos a ciudadanos del propio mundo globalizado. Por algo los circuitos de este atraviesan con mercancías, imágenes televisivas, información y costumbres a esas poblaciones locales, ya sea en las grandes ciudades o en el campo.

La formación y la comunicación exitosa de propuestas de una agenda social distinta, debe incluir, a mi juicio, esta dimensión de apoyo a la constitución de espacios públicos nuevos en el medio de la cotidianidad de la gente a la que queremos justamente dirigirnos. Y la participación social que buscamos requiere de esta clase de fortalecimiento de espacios públicos locales. Abunda, en los estudios sociales y psicológicos, la constatación que actualmente las personas aisladas no pueden asir bien su entorno social, entenderlo, levantar miradas lúcidas y comprensivas sobre él. Este asunto requiere ser discutido y enfrentado con particular atención. La debilidad de las organizaciones sociales y el aislamiento en sus circuitos específicos de acción son, además, rasgos que obligan a aceptar la especificidad de esta promoción necesaria de espacios públicos locales. Los frentes reivindicativos de organizaciones sociales no solo son difíciles de reunir, sino que existe el riesgo fundado de que no sean canales suficientes en sí para el acceso al diálogo con la gente común, con las mayorías que ya no participan en las organizaciones.

El primer rasgo de esta idea, es pues, si cabe el fortalecimiento de espacios de encuentro plural y amplio, que permitan, no solo a través del discurso, la experiencia de la comunicación de los problemas vividos por las mayorías mismas y entre ellas. El segundo es, precisamente, el apoyo a que esa comunicación horizontal local permita redescubrir el carácter social de muchos problemas colectivos vividos hoy como asuntos privados. Por ejemplo, el radical asunto de la falta o la precariedad del empleo. Recurriendo a la tecnología informática y a la comunicación por imágenes, hoy debería ser posible, justamente para las instituciones y los núcleos profesionales y técnicos, proveer de la información que ayude, en los espacios locales antes aludidos, a esta clase de discernimiento. Nuestras ciudadanas y ciudadanos requieren saber por qué les ocurre lo que les ocurre, lo

que tiene que ver con sus decisiones y su suerte individual, y lo que está vinculado a las formas organizativas y a las mediaciones tecnológicas que los encuadran. Quizá otro gran tema vivido con ansiedad como privado es justamente el desconcierto y la inseguridad ante los cambios. Facilitar que se reconozca la dimensión y las causas colectivas de ese fenómeno, sin duda personal y también subjetivo, sería muy sano. Un rasgo grave de la nueva época es que no está ofreciendo canales para ser entendida, para ser pensada, por tanto, para ser humana.

Por mucho tiempo las relaciones de género permitieron la naturalización de la dominación sobre la mujer y restringieron su experiencia a un asunto retraído al espacio de los hogares, a la intimidad. En este auditorio están muchas de quienes mejor conocen esta realidad y que han trabajado exitosamente para cambiarla. Creo que, en la continuidad de esa tarea, de lo que se trata es de alentar a nuevos procesos de discernimiento lúcido y democrático sobre los problemas públicos que se han privatizado. A muchos de ellos se los vive como si dependieran solo del esfuerzo y el éxito de las economías individuales, del intercambio en el mercado. Para una comprensión mejor; la reunión, la información, la discusión, han constituido siempre recursos necesarios. Y son ellos los que forjaron todos los espacios públicos modernos como bien lo sabemos. Es en la discusión en común donde mejor puede diferenciarse en cada circunstancia lo que corresponde legítimamente al importantísimo mundo de lo personal y lo que concierne más, por el contrario, a las relaciones sociales amplias, a nuestra ubicación, a los derechos y deberes en las sociedades, en las economías, en los Estados de los que formamos parte. Por eso mi insistencia en hablar de espacios públicos en el ámbito local, pero para intercambiar sobre lo que ocurre en toda la vida de quienes los habitan.

Reconocer el contenido común de experiencias y problemas que se entendían como privados y particulares permitiría acceder del modo más sano a la mejor vivencia de la política y de su sentido. Y las sociedades actuales parecen estar requiriendo justamente de pro-

cesos nuevos de repolitización. La agudeza de los diagnósticos y las propuestas de una agenda social deberían, a mi juicio, como parte de su naturaleza misma y de su comunicación, contribuir a recuperar y crear las maneras en que una nueva política y una nueva institucionalidad estatal se vinculen con las también distintas vidas cotidianas del presente.

Si estos espacios públicos-sociales, por su naturaleza siempre particulares, se fortalecieran, alentarían a la formación de redes y prácticas de articulación entre personas de distintos lugares, pero con experiencias semejantes, trascendiéndose entonces su particularidad. Personas, redes, espacios de esta clase, ofrecerían entonces mejores raíces, referencias y controles democráticos a los actores presentes en los espacios políticos regionales y en el nacional. De alguna manera incluso podrían incidir, dar señales a lo que ocurre en el espacio público mediático, la otra gran esfera pública hoy tan decisiva.

A mi juicio, si no trabajamos sobre los contenidos políticos de lo social-cotidiano, y no fortalecemos nuevos espacios públicos sociales —no solo los locales, por supuesto—, la combinación anterior de política estatal, de un lado, con presiones sociales o logros económicos puntuales, de otro, resultará de nuevo insuficiente. Será determinada otra vez a favor de los intereses más poderosos, que campean frente a poderes de resistencia tan escasos. Hace falta cuestionar el hábito mental aún dominante, incluso entre las elites educadas, que mantiene la dicotomía según la cual toca a lo político-estatal atender lo universal, lo común, y toda actividad social tiene que pensarse aislada, desde sus actores específicos. Se ha debilitado el gusto por encontrar los factores históricos y contextuales, que constituyen siempre parte de lo social aparentemente particular.

Los objetivos comunes generales para una gran propuesta político social y cultural están ya dados con frecuencia en los consensos de reuniones como esta. Una manera de formularlo sería quizá plantear articulados dos grandes asuntos: la afirmación ciudadana, la promoción de las relaciones democráticas, en todas las formas de trato, y las nuevas metas y sentidos de un desarrollo distinto, que merezca

ser llamado *humano*. Si no hay trato digno, no habrá desarrollo humano y viceversa. Transformar estos referentes en objetivos de políticas nacionales es una tarea que hay que organizar de verdad, innovando las formas de coordinación, a fin de que surjan de la decisión libre y plural de muchos actores y, empezando de abajo, con los actores mismos, forjar las metas primeras a nivel local y regional, debería ser una tarea asumida como parte de los trabajos de promoción valiosos ya en curso, pero que se autolimitan con frecuencia a buscar sus objetivos sectoriales, las metas de sus proyectos.

La creación de un nuevo sentido político en los espacios locales, de prácticas de encuentro y diálogo para definir objetivos comunes, podría obligar a profesionales y promotores de proyectos diversos a coordinar más entre sí, y con las dirigencias locales, las metas transversalmente comunes. Apretadamente queda sí bosquejada una perspectiva a discutir y trabajar.

La formulación no solo de una agenda, sino de una estrategia nacional de afirmación de la ciudadanía, de desarrollo humano e intervenciones públicas de la sociedad civil, corresponde además tanto a la magnitud de la crisis peruana, como a la que nos están planteando los cambios de la globalización a los que nos referimos al comienzo. Por eso también el momento es oportuno. En esta tarea, el espacio de la política estatal y el de los medios de comunicación son sin duda decisivos. En el marco de una intervención corta he escogido no referirme a ellos, porque la repolitización de lo social desde los espacios locales me parece un eslabón crítico, factible y, sin embargo, poco tomado en cuenta con sentido transformador de conjunto.

Es casi un lugar común entre los entendidos, decir que el Estado-nación que surgió con la imprenta, la industria y el capitalismo, no corresponde ya al mundo en que vivimos. Nuestros problemas de país y de región andina, no son pues asunto de territorios y poblaciones atrasadas solamente. Busquemos resolverlos en nuestros propios términos, identidades y recursos, pero asumiéndonos sin complejos dentro de un mundo tecnológico y globalizado, que está también demandando ser reorientado con alternativas creativas y radicales.

3. Pobreza, globalización y políticas públicas

¿Se puede hablar de pobreza actualmente en América Latina?

Laura Golbert

¿Es correcto seguir hablando de pobreza en América Latina como se hizo durante décadas o, por el contrario, utilizar este concepto limita la comprensión del proceso que hoy está ocurriendo en la región? Sin duda, la pobreza sigue siendo un problema para la región; incluso en los últimos años se ha profundizado aún más las diferencias sociales. Pero lo que hoy estamos presenciando es un proceso más complejo que provoca que capas cada vez más amplias de la población se encuentren en una situación de vulnerabilidad creciente; este proceso tiene que ver con la transformación del mercado de trabajo.

Los problemas del mercado de trabajo no son privativos de América Latina: el desempleo de larga duración es, sin duda, el problema más dramático de este fin de siglo. Y es el más dramático por la importancia que el trabajo tiene en la sociedad contemporánea, que proviene no solamente del hecho de ser generador de riqueza social y de ingresos personales, sino también por ser un factor determinante de reconocimiento social. Algunos expertos en el tema consideran que la revolución informática y la mundialización de los intercambios están en vías de alumbrar un nuevo tipo de sociedad en los países industriales, una sociedad en la que los empleos tradicionales, estables, y a tiempo completo, van sencillamente a desaparecer.[1]

Los desequilibrios del mercado de trabajo tampoco son un problema novedoso para América Latina: la informalidad ha sido uno de los rasgos salientes del mercado de trabajo desde hace varias décadas. En efecto, desde fines de los 50, como consecuencia del incre-

---

1 Gorz, Andrés. «Salir de la sociedad salarial». En: *Debats*, Valencia, 1994.

mento de la población así como de los profundos cambios ocurridos en la estructura productiva, los científicos sociales latinoamericanos llamaron la atención sobre las dificultades de las modernas actividades industriales para proveer un empleo adecuado al incesante incremento de la mano de obra. En los 60, economistas y sociólogos intentaron explicar, con distintas aproximaciones teóricas, lo que podríamos llamar *la cuestión social latinoamericana*. Algunos de estos ejemplos son los estudios de Raúl Prebisch, la teoría de la dependencia elaborada por Cardoso y Faleto, la temática de la modernización propuesta por Germani, o los distintos abordajes a la cuestión de la marginalidad como los expuestos por Nun y Quijano.[2] En este punto hay que destacar, también, la importante contribución realizada por el Programa Regional de Empleo para América Latina (PREALC), que se ocupó de señalar el aumento de la vulnerabilidad de importantes segmentos de la población, la creciente precariedad del empleo y la segmentación del mercado de trabajo.

Hoy, la explicación del desempleo debería incorporar otras variables como la globalización y el desarrollo tecnológico que afectan las economías locales al imponer aumentos de productividad para mejorar los niveles de competitividad. A diferencia de lo que ocurría en las décadas de los 50 o los 60, el crecimiento económico ya no es una condición necesaria y suficiente para generar suficientes puestos de trabajo. Por el contrario, en algunos países de la región —como Argentina, México, Brasil y Chile—, en 1994 y 1995, se conjugaron altas tasas de crecimiento del producto con niveles de desempleo persistentes o en ascenso.[3] Es decir, estamos frente a un proceso distinto de aquel en el cual se hablaba de marginalización como consecuencia de una particular inserción de América Latina en el comercio mundial. Pero ¿cómo caracterizarlo? ¿Cuáles son sus conse-

---

[2] GOLBERT, L. y G. Kessler. «Latin America: Poverty as a Challenge for Government and Society». En: OYEN, Elsen, S.M. Miller y Syed Abdus Samad (eds). *Poverty. A Global Review*, Oslo: Scandinavian University Press, 1996.

[3] CEPAL. *Panorama Social de América Latina.* Santiago de Chile, 1995.

cuencias para la población? ¿En qué se diferencia de la marginalidad de la que se hablaba hace algunas décadas? ¿Cuál es su impacto para las políticas públicas?

Un sociólogo francés, Robert Castel, analizando lo que está sucediendo en su país y en otros de Europa, habla de un proceso de exclusión social. En su libro de reciente publicación en español *La metamorfosis de la cuestión social*, dice textualmente:

> Precarización y desempleo se han inscripto en la dinámica actual de la modernización. Son las consecuencias necesarias de los nuevos modos de estructuración del empleo. La precarización del empleo y el aumento del desempleo constituyen, sin duda, la manifestación de un déficit de lugares ocupables en la estructura social, si entendemos por lugar una posición con utilidad social y reconocimiento público. Reaparecen, según las palabras de Hanna Arendt, los inútiles para el mundo. Flotan en una especie de tierra de nadie social, no integrados y sin duda inintegrables, por lo menos en el sentido en que Durkheim habla de la integración como pertenencia a una sociedad formada por un todo de elementos interdependientes.[4]

Sin duda, el caso europeo no es igual al latinoamericano. Allí los Estados de bienestar jugaron un papel clave en la construcción de lo que Castel llama la «sociedad salariada». ¿Qué es la sociedad asalariada? El que la mayoría de su población perciba un ingreso como producto de la venta de su fuerza de trabajo es una condición necesaria pero no suficiente; es preciso, además, que la mayoría de los sujetos sociales —junto a su inserción en el mercado laboral— tengan una protección social que garantice su integración como ciudadanos plenos en una sociedad. Es a partir de la red de protección social que se fue construyendo, y que culmina en los Estados de bienestar posteriores a la Segunda Guerra Mundial, que se constituye esta socie-

[4] Castel, Robert. *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: PAIDOS, 1997.

dad salariada como algo distinto de la sociedad industrial. Hoy, lo que se está rompiendo es ese entramado social, porque esa sociedad salariada estaba construida sobre el empleo estable.

En la mayoría de los países de América Latina no existieron Estados de bienestar poderosos y, en algunos casos, ni siquiera tuvieron un incipiente desarrollo. Por eso no se puede homologar el proceso latinoamericano con el europeo e, incluso, se deberían utilizar categorías analíticas y un marco teórico distintos para analizar lo que está sucediendo en los países de la región.

Pero mi referencia a Castel es por el tipo de aproximación al problema social. Una aproximación que mira a lo que hoy está sucediendo como un proceso, uno que pone énfasis en la exclusión social y no en la pobreza. Quiero destacar esta idea de proceso: por una parte, se refiere a un conjunto de acciones sociales que se desarrollan en un determinado tiempo; por otra parte, al referirse a procesos y no a personas evita encarnar conceptos en individuos concretos, en contraposición con lo que sucede cuando se aplican los métodos usuales de medición de pobreza que trazan fronteras clasificatorias entre pobres y no pobres. Hablar de procesos evita, así, la construcción de grupos poblacionales definidos por carencias y vicisitudes comunes, construcción que conlleva el riesgo de su estigmatización y aislamiento social; esto permite, en épocas de hegemonía neoconservadora, la conformación de juicios colectivos culpabilizantes de los sectores populares, tal como la división existente en la cultura norteamericana entre *deserving* y *underserving poor*.

También permite comprender la *singularidad* de cada país. Definir esta singularidad implica una operación contraria a la que hace el Banco Mundial cuando a partir de ciertos indicadores —como grado de escolaridad, nivel de ingresos— intenta medir los niveles de pobreza. Estos indicadores, más que ilustrar, pueden estar impidiendo la comprensión de la situación: brindan una visión fragmentada de la realidad social que impide reconstruir la complejidad del fenómeno. Se clasifica de la misma manera a una persona que vive en Bombay, Buenos Aires o Nueva York. Se considera pobre a una

persona porque tiene determinadas carencias, pero se la descontextualiza de su tiempo histórico y de su lugar de pertenencia.

La manera de caracterizar el problema tiene implicancias en las políticas públicas. Cuando el sujeto de las políticas es el pobre, considerado como una persona carenciada, con necesidades básicas insatisfechas o —como dicen Calderón y Szmuckler— cuando el sujeto de la intervención no es el ciudadano sino el *necesitado*, casi necesariamente la política a seguir tiene una orientación asistencialista y paternalista;[5] la aplicación de este tipo de programas puede llegar a aumentar las diferencias sociales. Si lo único que importa resaltar son las carencias, entonces no es posible diferenciar entre distintas poblaciones —como es el caso de los viejos y los nuevos pobres—, con trayectorias distintas y con características socio-culturales diferentes.

Por el contrario, el marco conceptual que surge a partir del concepto de exclusión —siempre que no se caiga en un esquema binario que lleve a pensar la sociedad en términos de incluidos y excluidos— permite analizar las distintas esferas en las que se distribuyen los bienes sociales que son de naturaleza diversa: salud, conocimiento, trabajo, etc., así como los grados de inclusión y exclusión en las distintas esferas de lo social. Por otro lado, incluye una dimensión temporal: si una sociedad se complejiza y moderniza, crea nuevas áreas de consumo de bienes y servicios y no genera, al mismo tiempo, vías de integración en dichas esferas, se incrementan las esferas de exclusión. Hoy no es suficiente saber leer y escribir como canal de inserción laboral, es necesario manejar otros *saberes*.

Finalmente, un análisis de los problemas sociales a partir de este marco conceptual permite sacar a la luz una serie de demandas que hoy están silenciadas. En la Argentina, si el gobierno puede esgrimir cifras que muestran una disminución de la pobreza o del desempleo,

[5] Calderón, F., y A. Szmuckler. «La pobreza y las nuevas condiciones de desigualdad social». *Nueva Sociedad* n.° 140, mayo-junio, 1997.

hay indicadores visibles de la profundización o desencadenamiento de procesos de exclusión. Las consecuencias —al menos en el corto plazo— del aumento de la desocupación y la informalidad, del cercenamiento de derechos sociales adquiridos como consecuencia, por ejemplo, de las medidas de flexibilización laboral o de la privatización de los espacios públicos y/o del deterioro de los bienes colectivos, no pueden ser cabalmente captadas por los métodos corrientes de medición de la pobreza pero sí pueden ser detectadas a partir de un análisis más complejo como es el de la exclusión social.

Es decir, una perspectiva más compleja de la cuestión social nos permite llegar a conocer con más exactitud cuáles son las zonas de vulnerabilidad y los particulares problemas de cada país. Solo entonces es posible empezar a pensar en abordajes, en estrategias sociales adecuadas a estas problemáticas. Si bien la mayoría de los países de la región presentan elevados índices de pobreza, no todos enfrentan los mismos problemas. Seguramente los chilenos, que tienen menos problemas de empleo, miran con menos incertidumbre el futuro que un habitante de El Salvador o de Argentina; pero también es cierto que un argentino tiene más acceso a la educación que un salvadoreño. No es lo mismo aplicar políticas sociales en Argentina, con un poder sindical que aún está fuerte, que tiene capacidad de incidencia sobre decisiones centrales —como, por ejemplo, la reforma de las relaciones laborales—, que en países con un movimiento obrero débil o inexistente. Por ello, no creo que existan fórmulas generales como sostiene (o sostenía) el Banco Mundial cuando intenta aplicar los mismos programas de combate contra la pobreza en América Latina y en algún país asiático, bajo la justificación de que poseen ciertos indicadores parecidos o, incluso, iguales —como la cantidad de personas por debajo de la línea de pobreza o la deserción escolar—.

Para volver a la pregunta inicial, la complejidad de la actual situación social obliga a utilizar categorías de análisis más refinadas que den información sobre los procesos que hoy están ocurriendo. Quedarnos con los viejos indicadores de pobreza, no solo no sirve

para entender el actual escenario, sino que hasta resulta *peligroso* porque inciden en el tipo de intervención social y en la orientación de las políticas públicas.

Para evitar este peligro es necesario encarar investigaciones que permitan entender mejor lo que está sucediendo en los distintos países de la región: la investigación social como insumo para el diseño y la ejecución de políticas públicas, rescatando, así, la vieja tradición sociológica latinoamericana. Es decir, superar *los informes técnicos* para indagar, con una visión más amplia, lo que está ocurriendo en cada uno de los países de la región: quiénes están en una situación vulnerable y por qué, y cuáles son los posibles canales de movilidad social.

Para concluir, en un mundo globalizado, el desafío es resaltar la peculiar problemática social que enfrenta cada país y buscar soluciones que se ajusten a esas peculiaridades. Así se podrá ir construyendo una agenda social para cada uno de los países y para el conjunto de la región.

Políticas públicas y de género: una relación difícil

Irma Arriagada

1. Introducción

Actualmente se asiste a la discusión y al surgimiento de nuevas propuestas en relación con el Estado y las políticas públicas. El impacto provocado por la denominada década perdida del desarrollo, así como por los programas de ajuste estructural aplicados posteriormente, coincidieron en cuestionar el funcionamiento del Estado desde dos perspectivas: de un lado, por su incapacidad de fomentar un desarrollo económico sostenido y, de otro, por la dificultad de generar mecanismos de bienestar para el conjunto de la población.

El debate sobre la existencia de un Estado de bienestar en América Latina se polariza en torno a planteamientos que sostienen la necesidad de un Estado mínimo, que en su formulación extrema plantea un Estado cuya institucionalidad social se concentre solo en la eliminación de la pobreza y la marginalidad —es decir, un Estado mínimo en lo social y subsidiario en lo económico[1] — con el objetivo de mantener cierta gobernabilidad, siempre precaria dados los graves niveles de desigualdad social existentes en la región; otras posiciones plantean fortalecer el Estado dando importancia al aumento de la equidad y al nuevo carácter de las funciones reguladoras. Pero existe consenso con respecto a cuatro aspectos del debate (Flisfisch 1993): a) que se ha producido una redefinición del Estado, b) que se ha desarrollado un nuevo paradigma con énfasis en las políticas públicas y la gestión estratégica de esas políticas, c) que existe acuerdo

---

[1] Para una discusión más amplia sobre la reforma del Estado véase: Guimaraes 1997, CEPAL 1993 y 1998, y Flisflisch 1993.

en otorgar prioridad a la eficiencia y eficacia en la gestión estatal y al mejoramiento de la calidad de la relación entre agentes estatales y ciudadanos y d) que el consenso de los puntos anteriores debe manifestarse en un profundo cambio en las estructuras, modalidades de organización y marcos normativos del Estado.

El nuevo entorno económico, social y político internacional de los años noventa ha transformado tanto las funciones tradicionalmente desempeñadas por el Estado como su estructura en casi todos los países de América Latina, que ha generado, así, una nueva relación entre Estado y sociedad. En el contexto internacional, y desde las instancias técnicas y administrativas de algunos países, se plantea la necesidad de reorganizar la institucionalidad social con el fin de responder a nuevas condiciones que exigen del aparato estatal funciones más adaptadas al actual escenario, mecanismos efectivos de interlocución entre Estado y sociedad, y mayor eficiencia en el desempeño de las tradicionales funciones de integración social y de prestación de los servicios sociales. Si bien se advierten algunos esfuerzos para establecer esta institucionalidad social, aún no se ha logrado una articulación clara entre las nuevas tendencias y la organización administrativa burocrática tradicional.

En el marco de estos cambios, los planteamientos con respecto al desarrollo productivo con equidad (CEPAL 1990, 1992) posibilitaron la discusión, en el ámbito público, del tema de la equidad social y de sus diversas dimensiones. El planteamiento de la CEPAL propone —en sus líneas básicas— un enfoque integrado del desarrollo que incentive, por medio de políticas económicas y sociales, la transformación de la estructura productiva combinada de manera sinérgica con la equidad. En este enfoque contemporáneo, se entiende la equidad social como la igualdad de oportunidades para lograr metas que tienen retribuciones muy desiguales, teniendo presente que la igualdad jurídica (de derecho) es insuficiente para garantizar la plena igualdad de oportunidades; esta requiere también de la eliminación de los obstáculos económicos, sociales y políticos que obstruyen su realización. No es suficiente garantizar que todos, en principio, puedan

competir por el logro de bienes sociales y económicos, sino que debe asegurarse que partan desde un mismo punto.

Al considerar los temas de igualdad de oportunidades, en la mayoría de los países de América Latina se incluyeron materias relativas a la agenda de género. De formas variadas y con diversos énfasis, se viene desarrollando un cierto consenso —fuertemente apoyado por las agencias internacionales— que hace al Estado responsable de elaborar de forma consciente y explícita políticas de género para contrarrestar los efectos negativos de las fuerzas sociales, culturales y de mercado que producen desigualdad entre los géneros y una mayor exclusión de las mujeres (CEM 1998). De esta manera se construye una agenda política que permite la incorporación de las dimensiones de género en las políticas públicas, la cual se define como «la voluntad explícita de promover una redistribución entre los géneros en términos de asignación de recursos públicos, derechos civiles y de participación, posiciones de poder y autoridad, y valoración del trabajo de hombres y mujeres» (Guzmán *et al.* 1994). Esta voluntad se ha expresado hasta ahora de manera decidida en modificaciones legislativas pero débilmente en la práctica administrativa y burocrática de los países de la región, lo cual permite visualizar un nudo importante de resistencias con el que se enfrentan este tipo de políticas.

Desde la sociedad, el desarrollo de los movimientos de mujeres y la presión concertada por sus demandas en varios países de América Latina también han impulsado el diseño de planes de igualdad de oportunidades y otros instrumentos para la puesta en marcha de políticas de género: nueve países cuentan con planes de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.[2] Estos instrumentos han sido el producto combinado de un proceso de consulta a especialistas y del análisis de la experiencia social de los movimientos de mujeres (Guzmán y Ríos 1995) —tanto en la región, como en Europa, en especial la experiencia española—.

[2] Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Venezuela.

Sin embargo, si bien asistimos a la creación de una coyuntura especial para redefinir las funciones de la gestión pública, existen dificultades importantes para la aceptación y ejecución de políticas de género, las mismas que tienen relación con las resistencias frente al cambio, con la multiplicidad de actores sociales y políticos involucrados, con los conflictos de intereses, con la diversidad institucional existente en cada país y, en especial, con las resistencias ideológicas que frente al tema se han desarrollado a partir de fundamentalismos religiosos y políticos, entre otros factores.

Entre la multiplicidad de temas y enfoques posibles acerca del análisis, diseño y ejecución de políticas de género y su integración en las políticas públicas, este texto se centrará en dos conjuntos de problemas: 1) aquellos derivados de la dificultad de incorporar el conocimiento de la realidad social al diseño de políticas de género y 2) los que tienen relación con la manera como se incorporan los temas de género en los dilemas que actualmente enfrentan las políticas públicas.

2. Conocimientos y políticas de género

2.1. La complejidad del proceso de incorporación de políticas de género

El primer conjunto de problemas está relacionado con la dificultad para utilizar y difundir el conocimiento reciente y la información técnica actualizada —hacia la opinión pública y, en especial, hacia quienes deciden y ejecutan las políticas— con el fin de construir una agenda política de género. Cuando se ha logrado éxitos en la incorporación de programas con perspectiva de género en el ámbito de la gestión pública, ello ha sido posible al crearse un clima propicio que incluye, entre otros factores: un contexto político favorable, una acumulación importante de conocimientos e informaciones sobre el tema a tratar, la ubicación del programa entre las prioridades nacionales del gobierno y la existencia de un mecanismo nacional que vele por

su cumplimiento (Valenzuela 1998). No obstante, en la mayoría de los casos, la construcción de una agenda política de género ha enfrentado graves dificultades puesto que no existe acuerdo en relación a las dimensiones éticas que plantea la igualdad de derechos de hombres y mujeres. En primer lugar, se encuentran las dificultades para la aceptación de una nueva conceptualización: la de género; en segundo lugar, las dificultades de llevar a la práctica ese concepto, y, en tercer lugar, las dificultades relativas a su aplicación en políticas y programas concretos.

Una primera respuesta al por qué ha sido difícil la *aceptación* de políticas de género surge del carácter reciente y poco difundido de la teoría de género que, como disciplina nueva, está en plena construcción y ha cambiado rápidamente. Baste recorrer tanto la terminología utilizada como sus conceptualizaciones: desde *la incorporación de la mujer en el desarrollo*, pasando por *mujeres y desarrollo* y *mujeres en el desarrollo*, hasta *género en el desarrollo*, que si bien dan cuenta del dinámico proceso de construcción teórica, son conceptos elaborados en el mundo desarrollado, por lo que su adaptación y difusión al mundo en desarrollo, y en especial a América Latina, ha sido —por decir lo menos— difícil, dadas las diferencias de contextos culturales y de niveles de desarrollo económico, social y político.

La aceptación de la teoría de género en el aparato del Estado es aún más reciente. La constitución de las desigualdades de género como problema público en América Latina es un fenómeno que se expande a partir de la mitad de la década de los 80 hasta ahora, es decir, constituye una rica y variada experiencia que —en el mejor de los casos— solo tiene quince años. Si bien inicialmente —a partir de los 70— se establece en algunos países una institucionalidad que vela por la promoción de los derechos de la mujer, un enfoque de género se gesta recién en los 90.[3]

[3] De 19 oficinas gubernamentales de la mujer autoevaluadas en 1993, el 64,2% tenía menos de diez años de tiempo de funcionamiento y el 42% menos de 4 años (UNICEF 1993).

Las dificultades de *operacionalización* han sido recurrentes en las políticas públicas; sin embargo, ellas son mayores en el caso de las de género, dado que las relaciones de género están cruzadas por las dimensiones culturales, políticas e ideológicas que aluden a los aspectos subjetivos de las personas y dado que a los temas de género se los define como pertenecientes al ámbito *privado* y, en esa medida, parecen y son analizados como si fueran preocupaciones de sentido común y, por tanto, no susceptibles de diseño de políticas. El mayor desarrollo de los estudios de género ha estado en el área de la conceptualización teórica, pero no en la búsqueda de una traducción a indicadores específicos —para detectar y hacer viables las condiciones de vida diferenciales de hombres y mujeres— que permitan luego el desarrollo de políticas para su modificación. Sin embargo, se aprecian esfuerzos interesantes en los 90 (Guzmán y Ríos 1995, Gálvez 1996) que intentan evaluar estas condiciones diferenciales en áreas como las de la legislación y el sistema jurídico, la familia, pobreza, educación y cultura, trabajo y empleo, salud y acceso a servicios, participación social y política de las mujeres, cultura y comunicación, y la institucionalidad pública.

Por último, la *aplicación* del conocimiento al diseño de políticas no es un problema exclusivo de las políticas de género sino que también lo sufre el conjunto de las políticas sociales; sin embargo, en el caso de las primeras, las dificultades son mayores en la medida que grupos importantes de mujeres movilizadas para demandar cambios en las relaciones de género no cuentan con la experiencia en la política tradicional. Estas dificultades se magnifican en la medida que no existen formas, procedimientos, ni prácticas acordadas para llevarlas a cabo (Anderson 1995), es decir, no cuentan con *experiencia burocrática*, a lo que se suma la complejidad de cualquier proceso de cambio que desata resistencias e implica rupturas de mitos, tergiversaciones y prejuicios. De esta manera, aplicar una política de género significa también cambios en las cuotas de poder, lo que genera fuertes resistencias.

2.2. El aporte de la investigación a las políticas públicas

La investigación generada desde diversas fuentes (academia, Estado, sociedad civil) tiene también diferentes objetivos, que van desde ampliar el campo del conocimiento, desarrollando una construcción teórica, hasta producir efectos concretos, mediatos e inmediatos. El papel histórico del conocimiento ha sido producir contextos y escenarios, y cuestionar lo existente (Feijoó 1996). No obstante, no toda investigación tiene que aportar a las políticas públicas; e, incluso, la que se propone incidir en ellas tiene formas que varían desde las investigaciones ligadas a lo cultural-simbólico y a lo ideológico-político, hasta investigaciones que requieren análisis orientados hacia la efectividad, eficiencia y oportunidad de ciertas políticas. La investigación que tiene por objetivo la elaboración de diagnósticos (que se basa en información estadística y que sigue la evolución de algunos indicadores en al menos una década) ayuda a la definición de problemas a ser tratados por las políticas públicas por tres razones: 1) permite analizar el seguimiento de las grandes tendencias y, en esa medida, proyectarlas a un futuro cercano, 2) ayuda a apreciar la caducidad de ciertas tendencias, y 3) contribuye a la destrucción de mitos, sesgos y estereotipos que la propia investigación puede generar desde dos desfases: *desfases contextuales*, por aplicar resultados de la investigación a contextos ajenos al de aquellos en los que se realizó y por *desfases temporales* entre el conocimiento construido en determinado momento y la velocidad del cambio en la realidad (Arriagada 1997).

La ruptura de mitos y estereotipos es un proceso muy factible de realizar con la información estadística disponible, la cual contribuye a la efectividad y oportunidad de las políticas de género ayudando a cuantificar los problemas y a dirigir adecuadamente las políticas a quienes las requieren en un marco de permanente restricción financiera para las políticas públicas. Sin embargo, cabe una reflexión sobre la persistencia de los mitos relativos a los temas de género, pese a la abundante evidencia empírica acumulada, que apunta al

hecho de que las resistencias culturales encontradas son mayores dado que se alude a aspectos centrales de la identidad femenina y masculina, los cuales no tienen relación con una clara racionalidad, y a aspectos de acceso, control y distribución de recursos tanto materiales como simbólicos, que remiten, en última instancia, a una discusión sobre el poder.

3. Opciones de políticas sociales[4]

En el marco de una creciente complejidad e interdependencia de los procesos económicos, sociales y políticos, y de la discusión sobre la reforma del Estado en América Latina, asistimos a la presencia de múltiples opciones con respecto a la estructura y funcionamiento de la institucionalidad: en la definición de los grupos objetivo, la selección de los agentes que ejecutan las políticas y en el financiamiento de las políticas públicas. De esta forma, los gobiernos deben enfrentar ciertos dilemas, algunos de los cuales los indicaremos teniendo presente que su grado de importancia y su nivel de generalidad son dispares.

Dilemas de las políticas sociales actuales

Institucionalidad	Centralismo	Descentralización
	Público	Privado
	Integral	Sectorial
	Largo plazo	Corto plazo
Grupos objetivos	Universalidad	Selectividad
	Participación	Eficiencia
Tipos de servicios	Cobertura	Calidad

[4] Una discusión más amplia se encuentra en Arriagada (1995).

Es oportuno preguntar cómo se integran las políticas de género en estos dilemas, cuáles podrían o resultan ser las formas más apropiadas o más flexibles para la formulación y ejecución de políticas de género, dado que la institucionalidad de género es de reciente data en la región. Esta presencia nueva explica el que haya relativamente pocos estudios e investigaciones de esta realidad emergente en América Latina, aunque cabe resaltar los análisis recientes del tema de la agenda política de género, la circulación de la información, y la interlocución entre Estado y movimiento social de mujeres en las nuevas institucionalidades (Guzmán 1997, Montaño 1997).

Si bien los polos del *continuum* podrían examinarse como un modelo predominante, de un lado, y como un modelo emergente en la región, de otro, no se los considera como tales de manera intencional puesto que en los países de la región no se observan modelos puros, sino que coexisten diversas combinaciones y *mix* en cada uno de ellos. Examinemos esos dilemas teniendo presente, entonces, que se muestran como polos de un *continuum* y con múltiples alternativas de posibles combinaciones en la realidad.

3.1. Centralización–Descentralización

A partir de modelos estatales fuertemente centralizados se han desarrollado importantes procesos de descentralización de políticas públicas, especialmente en educación y salud. La experiencia indica que para que la descentralización adquiera significado debe acompañarse de la transferencia efectiva de importantes cuotas de poder, es decir, de recursos, activos y decisiones, pero se requiere también del fortalecimiento de la capacidad fiscalizadora y reguladora de las organizaciones públicas, lo que implica cierto grado de centralización de las decisiones (Guimaraes 1990). Asimismo, se requiere contar con la capacidad técnica local para llevar a cabo los programas y proyectos. También se debe tener presente que la descentralización puede estar condicionada por las influencias de los grupos de presión que suelen ser más difíciles de obviar en la toma de decisio-

nes y que, a nivel local, pueden inducir a un enfoque más tradicional respecto de las políticas de género, teniendo presente que la difusión del cambio, y en especial el cambio de valores, es en general mucho más lento y se realiza desde los centros hacia la periferia. Otro riesgo, siempre presente en los procesos de descentralización, es la pérdida de orientaciones generales y la multiplicidad de acciones no necesariamente coordinadas entre sí.

Se ha indicado que políticas de carácter descentralizado llegan con mayor probabilidad y de mejor forma al conjunto de actores sociales y, entre ellos, a las mujeres, quienes tendrían visibilidad y mayores posibilidades de acceder al poder local en relación con sus demandas más concretas. Sin embargo, un estudio comparativo reciente sobre la participación de la mujer en el gobierno local (Arboleda 1995), permite matizar este tipo de afirmaciones al descubrir que este acceso solo ocurría bajo patrones muy *tradicionales*, es decir, *particulares*, por medio de vinculaciones familiares, por iniciativas individuales. En los países donde han actuado los movimientos de mujeres (y debido a su influencia) el índice de participación femenina ha aumentado; no ocurre lo mismo en el ámbito local, donde inclusive es más reducido que en el ámbito del gobierno central, lo que indica —según la autora citada— el olvido del ámbito local por las instancias de promoción de la mujer —proceso que se está revirtiendo—.

3.2. Público–Privado

Otro dilema de difícil resolución se produce al intentar definir áreas de competencia del Estado, del mercado y de las familias, desde dos perspectivas: desde el diseño, gestión y ejecución de políticas y programas, y desde la perspectiva del financiamiento de las políticas sociales. Esta tensión alude a la necesaria colaboración entre ámbitos estatales, públicos y privados, pero debe evaluarse en qué medida la gestión de un programa social puede ser privada y hasta dónde la regulación de la misma debe ser del Estado (Raczynski *et al.* 1993).

Se estima que el Estado debe cautelar los intereses de todos los miembros de una sociedad en lo que respecta a la calidad y oportunidad de los servicios que se ofrecen. De otra parte, se sostiene que el mercado puede ofrecer servicios mejor administrados y de mejor calidad, aunque inalcanzables por sus precios para algunos sectores de población.

La creciente participación del sector privado y también del *tercer sector* —especialmente de las ONGs— en la ejecución de programas de género, y de las agencias internacionales en el financiamiento para estas actividades muestra que, en el caso de las políticas de género, la colaboración entre ámbitos estatales, públicos y privados, nacionales e internacionales, es posible y, además, indispensable. Baste recordar el ejemplo de la violencia doméstica, un tema (no considerado problemático) ausente de la agenda pública y que el trabajo de las organizaciones no gubernamentales permitió definirlo como problema, contribuyó al diseño de políticas públicas para enfrentarlo y a encontrar soluciones exitosas. A partir de 1990, todos los países de América Latina han legislado sobre el tema de violencia intrafamiliar (Arriagada 1998).

Un ejemplo menos exitoso es el olvido permanente en las políticas públicas del papel que tienen las mujeres en sus hogares para suplir las carencias de las políticas sociales por medio del trabajo doméstico, en especial en los hogares de extrema pobreza. La consideración de ese papel en este nuevo diseño institucional pareciera esencial. La experiencia de algunos programas dirigidos a mujeres en extrema pobreza muestra que al proponer un plan de capacitación, sin considerar apoyos para el cuidado de los hijos, y con un carácter más asistencial que productivo, se ha tenido altas tasas de deserción debido a la sobrecarga de trabajo para las mujeres del programa.

3.3 Integral–Sectorial

Se refiere a la consideración dentro de las políticas públicas de grupos y sectores tradicionalmente excluidos —como son las mujeres,

los grupos indígenas, los jóvenes y los niños— que demandan abordajes integrales y no sectoriales a sus problemas. De un lado, se los considera desde los sectores de educación, salud, seguridad social y vivienda, pero el carácter sistémico de sus discriminaciones va más allá de esas dimensiones sectoriales y requieren un enfoque integral. La creación de mecanismos nacionales para tratar estos sectores excluidos (ministerios, oficinas, programas de la mujer) ofrece el potencial para un diseño nuevo e innovador en las políticas hacia esos sectores.

La mayoría de los mecanismos nacionales diseñados para mejorar la equidad de género tienen como función principal coordinar transversalmente políticas con otras instancias de gobierno —como ministerios, direcciones y oficinas sectoriales—. En el cumplimiento de su función coordinadora enfrentan el problema de la modificación de formas y estilos burocráticos de gestión que no tienen en consideración las dimensiones de género, y enfrentan, también, fuertes resistencias culturales para la puesta en marcha de políticas de género. Además, en la mayoría de los casos, estos mecanismos no cuentan con el adecuado apoyo político ni financiero, lo que dificulta la puesta en marcha de esos programas. El 63% de las oficinas gubernamentales de la mujer autoevaluadas señaló que la mayor dificultad en el orden financiero era la insuficiencia de recursos financieros, en tanto que el 53% señaló como facilidad contar con la ayuda de la cooperación internacional (UNICEF 1993). Ello no es de extrañar dado que la mayor dificultad que enfrentan los gobiernos para llevar a cabo sus políticas es lograr un punto de equilibrio entre demandas crecientes de servicios y el financiamiento de los mismos.

Es deseable una visión integral de las políticas de género, así como la ejecución de políticas de género en educación, salud, vivienda y empleo. En ausencia de una visión integral y un eje rector fuerte en temas de género, la dificultad que se puede producir es la fragmentación sectorial y la descoordinación. Sin embargo, cuando esa visión existe, hay un amplio campo para desarrollar modelos de ac-

ción novedosos y romper con esquemas burocráticos que no se adaptan a tiempos ni agendas nuevos.

3.4. Corto–Largo Plazo

Persiste la tensión entre diseñar políticas de corto plazo, de carácter más asistencial, frente a las necesidades urgentes e inmediatas de la población más desprovista o, por el contrario, diseñar políticas flexibles que contengan una visión de largo plazo con cambios en el modelo de desarrollo social. Las transformaciones sociales y los cambios institucionales requieren de un horizonte de tiempo amplio para desarrollarse y madurar (Guimaraes 1990), mientras que las necesidades de grupos importantes de la población requieren la acción inmediata en la solución de los problemas de indigencia y de exclusión de la salud y de la educación. Se requiere esclarecer los criterios de jerarquía política del corto plazo en temas de género frente al proceso de cambio del largo plazo.

Algunas prioridades del corto plazo permiten acelerar los logros del largo plazo, en tanto otras satisfacen necesidades inmediatas sin modificar culturalmente los papeles y las relaciones de género. Sin duda, los cambios culturales que tienden a una mayor equidad de género se construyen en el largo plazo, no obstante debe analizarse qué programas y políticas en el corto plazo serán más efectivas y, al mismo tiempo, apoyarán los cambios buscados en la relación entre géneros. En este sentido, la toma de decisiones deberá tener en cuenta los procesos políticos de discusión de los temas sociales y económicos prioritarios en cada país.

3.5. Universalidad–Selectividad

Otro dilema que ha desatado largos debates tiene relación con la opción entre políticas universales o políticas focalizadas dirigidas a grupos en extrema pobreza. De una parte, la crítica más sistemática hacia las políticas universales en América Latina se centró en la des-

igualdad de acceso en una región que es altamente estratificada y desigual y donde los beneficios y cobertura de los servicios sociales beneficiaron más a los sectores medios y altos —con mayor capacidad de organización y demanda— que a los más necesitados. En combinación con las políticas de ajuste en aplicación y la reducción del gasto social, surgió, en los años 80, un enfoque impulsado principalmente por el Banco Mundial que planteaba concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables, mediante políticas de focalización, privatizando la política social y considerando que el efecto de *derrame* (*trickle-down effect*) permitiría mejorar, en el futuro, el nivel de vida de la población.

Más que tendencias opuestas y excluyentes, la discusión actual centra el debate en las condiciones específicas de la entrega de los servicios sociales, en la heterogeneidad de la población a la que se desea llegar y en la determinación del rango de los objetivos deseables y posibles de lograr con los recursos existentes (Atkinson 1993, Sojo 1995). Esta nueva visión valoriza los indicadores de atención, de gestión, y de evaluación de políticas y programas.

Un problema persistente en las políticas universales es la ausencia de visualización de los problemas de equidad de género. Durante mucho tiempo se estimó que las políticas de seguridad social, educativas, de salud y de empleo eran neutras en términos de género y llegaban de la misma forma a hombres y mujeres. Los estudios relativos a los accesos diferenciales al empleo, de discriminación salarial y segmentación del mercado de trabajo por sexo, así como las coberturas desiguales en vivienda, educación y salud, mostraron lo errada de esa apreciación. Incorporar esa especificidad en los programas sectoriales ha sido un desafío permanente para los mecanismos nacionales encargados de la equidad de género.

Un área importante a considerar para combatir la pobreza —especialmente en el caso de los programas dirigidos a las jefas de hogar— reside en los criterios de selectividad que deben evitar dos errores comunes: el de inclusión, es decir, la filtración de los beneficios hacia sectores no definidos como grupo objetivo, porque se des-

perdician recursos y se generan nuevas desigualdades, y el de exclusión, cuando por errores en el diseño del programa no se logra cubrir la población objetivo (el error total de focalización suma ambos). Sin embargo, cuando la mayor prioridad se asigna al bienestar de la población, es más importante eliminar los errores de exclusión, mientras que cuando la prioridad está puesta en los recursos, se tiende a disminuir el error de inclusión (Grosh 1992, Sojo 1995). La sugerencia de considerar fronteras fluidas entre ambos grupos, especialmente *bandas*, por ejemplo, en torno a la línea de pobreza, parece ayudar a enfrentar el problema; de la misma manera deberá considerarse la heterogeneidad de los hogares pobres encabezados por mujeres. En relación con políticas selectivas dirigidas a grupos específicos de mujeres (de extrema pobreza, vulnerables, etc.), el riesgo existente es que se desarrollen como medios para otros fines, los que van, por ejemplo, desde mejorar la salud y nutrición de los niños hasta evitar la delincuencia, fines loables pero que no modifican la condición de vida de las mujeres ni les proporcionan los medios efectivos para superar vulnerabilidades.

3.6. Eficiencia–Participación

Se refiere a modificar la ejecución de las políticas sociales para lograr un mejoramiento gerencial en los programas sociales, lo que aparece en muchos casos en oposición al aumento de la participación de los beneficiarios en todas las fases de los programas y políticas. En general, se aprecian resistencias de parte de los gestores de las políticas al aumento de la participación de los sectores populares, parcialmente como resabios de las experiencias autoritarias de la región, con percepciones mezcladas con relación a una posible pérdida de control sobre el programa y la avalancha de demandas que no podrán ni contener ni responder. Una forma importante de evaluación de la eficacia y eficiencia del programa es el grado de participación de sus beneficiarios en todo el proceso de gestión y aplicación del programa.

Los temas de gestión eficiente, así como los de la necesaria evaluación de las políticas, programas y proyectos en ejecución son cruciales para las políticas de género en la medida que apuntan a nuevas formas de ejecución, las mismas que tienen una mayor probabilidad de incorporar una participación efectiva de las mujeres. Mucha de la experiencia acumulada en programas y proyectos dirigidos a promover a las mujeres ha alertado sobre la importancia de los indicadores de eficiencia y eficacia que en ocasiones son ensombrecidos por objetivos no previstos y apreciaciones de carácter ideológico. Para contrarrestar estos sesgos se necesita una definición muy clara de los objetivos a lograr por el programa/proyecto, así como de las formas de evaluación durante todo el ciclo del proyecto.

Las formas propuestas para mejorar la gestión pública incluyen, entre otras acciones: realizar diversos cambios institucionales, aumentar la eficiencia del gasto social, mejorar la gestión de los recursos humanos, generalizar los instrumentos y mecanismos de gestión, perfeccionar la atención y el servicio prestado a los usuarios de los servicios públicos, establecer una regulación que favorezca la competencia, mejorar la gestión de las empresas públicas, perfeccionar el control y establecer la evaluación de las políticas así como la responsabilidad y rendición de cuentas de los funcionarios (Lahera 1997).

Sin duda, existen importantes avances técnicos en las propuestas de mejoramiento de la gestión pública; falta, sin embargo, el decidido impulso político para llevarlas a cabo de manera integral. Un aporte importante para romper con formas tradicionales de gestión y fomentar políticas de más largo plazo podría ser la incorporación de las dimensiones de género en programas tanto sociales como económicos, con el objetivo de aumentar la eficiencia y eficacia de estos.

En términos de políticas de género, la persistencia de modelos de género, altamente segregados en comunidades tradicionales y bajo formas sutiles en los sectores más modernos, puede ser un elemen-

to que limite la participación de las mujeres o desvirtúe las orientaciones de cambio de un programa.

3.7. Cobertura–Calidad

Una discusión permanente con relación a las políticas públicas es la dificultad de compatibilizar la ampliación de la cobertura de los servicios (educación, salud, vivienda) con una adecuada calidad de los mismos. Se asiste a un equilibrio precario entre ambos objetivos: aumentar la cobertura a costa de disminuir la calidad o, por el contrario, mejorar esta última significa restringir la prestación de los servicios a un grupo pequeño de la población. La búsqueda de un equilibrio entre ambas posturas redunda indudablemente en el mejoramiento de la situación de las mujeres, que en algunos casos son las últimas en ser incorporadas a los servicios sociales. Por ejemplo, la ampliación de la cobertura de la educación en las áreas rurales beneficiará a las mujeres y los énfasis en la calidad de la educación podrán erradicar los sesgos sexistas de los contenidos curriculares. No considerar el tema de calidad, contenidos y metodologías de la educación significa que las soluciones son parciales y reproducen las formas de discriminación de género de la educación.

La participación y compromiso de la institucionalidad de género frente al debate referido a las políticas públicas parece central para el avance e integración de las políticas de género al quehacer del Estado.

4. La institucionalidad de género en América Latina

La existencia de una institucionalidad de género en la región ha sido uno de los pasos importantes en el avance de las políticas de género. En estos momentos existe una gran diversidad de modelos institucionales que tienen a su cargo la puesta en marcha de las políticas de género: ministerios, oficinas, secretarías, etc., los que son

indicativos de los distintos rangos de categoría institucional. No obstante, casi todos los países cuentan con atribuciones y respaldo político importantes y una dependencia del poder ejecutivo.[5] En general, la mayoría de ellos se ha planteado —como paso inicial— avanzar en las dimensiones legales, logrando la ratificación de los principales instrumentos jurídicos internacionales, lo que en algunos casos tiene carácter vinculante, es decir, obliga a modificar las legislaciones nacionales para eliminar las expresiones discriminatorias de la legislación nacional (Binstock 1997).

Esto ha permitido avanzar también en la constitución de un consenso regional y nacional sobre temas prioritarios, puesto que todos los países de la región han aprobado el Plan de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe 1995-2001. Además, desde 1990 existe una Red Latinoamericana y del Caribe de organismos gubernamentales de la mujer y, en algunos países, se ha diseñado planes nacionales de igualdad y mecanismos concretos de evaluación de sus avances. A pesar de esto, persisten las dificultades de aplicación de las normativas legales y el desconocimiento que de ellas tiene la población en general y las mujeres en particular. Estas deficiencias requieren avances más decididos en torno a reformas del sistema jurídico de los países, la generación de instancias y procedimientos efectivos que hagan valer la igualdad, y una mejor difusión de estos derechos.

Otra limitación importante que ha enfrentado la institucionalidad de género ha sido la escasez crónica de recursos para llevar a cabo sus programas. Si bien un sector importante de esta institucionalidad se ha definido como una instancia de coordinación de políticas a niveles sectoriales, de manera que su función principal sea velar por la puesta en marcha de políticas tendientes a la equidad de género en los diversos ministerios sectoriales, se requiere un financiamiento

[5] Ocho países tienen instancias gubernamentales de la mujer cuyas responsables tienen rango de ministras: Argentina, Costa Rica, Chile, Haití, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.

adecuado para mantener un equipo técnico estable y de calidad. Además, contar con recursos para impulsar programas y proyectos en forma conjunta con los ministerios y otros organismos de desarrollo nacional y local proporciona un mayor grado de aceptación a las propuestas que se impulsan.

Hay una tendencia a reproducir al interior de la institucionalidad de género, como dentro del gobierno, dificultades para establecer ciertos consensos sobre prioridades y enfoques en temas que son —en la mayor parte de los casos— de alta sensibilidad valórica. Este problema ha significado una demanda importante de tiempo y energía destinada a construir consensos políticos mínimos para poder avanzar en la equidad de género. El desarrollo de mecanismos de *institucionalización (mainstreaming) de género* ha probado ser una forma eficiente de enfrentar el problema, *deconstruyendo* las resistencias y estableciendo nuevas maneras de aproximación a una visión integral de la equidad de género.[6] La institucionalización de la perspectiva de género es un proceso de reflexión, de creación de nuevas formas de interpretación, análisis y acción, por el cual las instituciones tienden a incorporar esta dimensión de manera continua, sistemática y flexible en sus interpretaciones de la realidad, en sus diagnósticos, políticas y programas. Pero junto con este trabajo de convencimiento, es necesario que estos mecanismos nacionales de género cuenten con la posibilidad de apoyar financieramente la ejecución de programas considerados prioritarios y la continuidad institucional para ello.

[6] En Colombia existe una experiencia interesante sobre institucionalización de género; esta política se ha implementado en otros países, si bien no se ha definido una estrategia global en este sentido, en la práctica hay intentos importantes de incorporación a escala sectorial.

5. Un campo de acción: género y pobreza

Existe una amplia diversidad de enfoques en la agenda pública de los gobiernos y de las agencias internacionales en relación con pobreza y género, que se sintetizan a continuación como una forma de ejemplificar las propuestas de políticas y programas aplicados a un sector específico de mujeres, las de sectores más pobres, los cuales se han puesto en marcha de manera única o combinada a lo largo de las dos últimas décadas:

- **Enfoque asistencial:** incluye programas específicos dirigidos a las mujeres pobres, como grupo vulnerable. Este enfoque plantea un apoyo a las mujeres teniendo en consideración solo sus dimensiones reproductivas, como esposas y dueñas de casa. Fue un enfoque que se aplicó de manera más generalizada durante los años 70 y 80, pero existen remanentes en algunos programas actuales (BID, BM, FAO, FNUAP, UNICEF).
- **Enfoque de la eficiencia:** sostiene que para el logro de un mayor desarrollo, sería más eficiente considerar al conjunto de la población, hombres y mujeres, en tanto personas disponibles para el mercado de trabajo o, en una versión más elitista, por el aporte económico que la incorporación de las mujeres educadas —como recurso humano altamente calificado— puede hacer a la economía (BM, BID, CEPAL, OIT, ONUDI).
- **Enfoque de equidad:** esta perspectiva plantea que mejorar la situación de las mujeres pobres contribuiría a la equidad en la medida que hay una incidencia mayor de pobreza en los hogares encabezados por mujeres, que las mujeres reciben salarios más bajos y que su inserción laboral es precaria y segmentada, aspectos que inciden en una mala calidad de vida y dificultan el logro de la equidad (CEPAL, OIT, UNESCO).
- **Enfoque de apoderamiento y de ejercicio de la ciudadanía social:** este enfoque relativamente reciente supone que para el mejor desarrollo y eficiencia de los programas dirigidos hacia

las mujeres y otros grupos (etnias, clases, castas) se requiere a los propios afectados en la elaboración y en la ejecución de los programas, fortaleciendo sus capacidades por medio de la organización, el aumento de la autoestima y el acceso a los recursos materiales (PNUD, CEPAL, UNRISD).

Con esta breve descripción se ha querido mostrar la diversidad de enfoques que se han desarrollado en la región sobre un tema central en las políticas de género —como es la pobreza—, destacando que las mujeres pobres no han participado en el diseño e implementación de los programas, salvo en contadas excepciones. Estos enfoques, que muestran una evolución positiva en la búsqueda de nuevas formas de acción e influencia para revertir las situaciones de grave desigualdad de las mujeres, indican también la evolución de las concepciones teóricas existentes sobre el tema que se desarrollan desde las ideas de los años 70 de integración al desarrollo, pasando por los análisis de equidad y justicia de los 80 y, finalmente, en los 90, plantean la equidad de género y de los derechos humanos.

6. Evaluación de las políticas de género

Una primera medida para evaluar las políticas de género consiste en determinar sus fundamentos y comprobar si las formas de conceptualización, operacionalización y aplicación no han desvirtuado sus objetivos centrales. De esta forma, es válido preguntarse si en el proceso de puesta en marcha de las políticas, se avanza hacia la equidad de género, si se han ido gestando nuevas formas de desigualdad o si en el proceso se afianza la autonomía o la dependencia con respecto a los programas. Cabe recalcar la necesidad de una evaluación precisa de los cambios introducidos a fin de aprender de la experiencia pasada y reciente en el diseño de programas y proyectos sociales, lo cual contribuirá a generar una política de género coherente con los objetivos iniciales planteados y evitar que se desvir-

túen en su ejecución. Este objetivo requiere que se evalúe también, y de manera permanente, el impacto diferencial de las políticas sociales y económicas para hombres y mujeres. Por otra parte, esta evaluación debe referirse a la totalidad de las políticas, dado que no es ajeno a la experiencia latinoamericana el que los impactos negativos de una política (por ejemplo, económica) deban paliarse con otra (por ejemplo, social).

Una forma de evaluar la importancia de la puesta en ejecución de la agenda de género en cada país consiste en aplicar los mismos criterios que se usan cuando se determina la importancia de las políticas sociales, lo que se hace planteándose las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el grado de integración de las dimensiones de género en la agenda pública? [7]
- ¿Se han incorporado las dimensiones de género en las políticas sociales?
- ¿Esta inclusión tiene relación con que haya o no mecanismos nacionales, políticas específicas y programas sociales dirigidos a las mujeres?
- ¿Existe un consenso mínimo necesario con respecto a las prioridades y existe la voluntad política para llevarlos a cabo?
- ¿Cuál es la magnitud del gasto social destinado a programas específicos de género?
- ¿Hasta qué punto y en qué sectores se aprecia la transversalidad de las políticas de género?
- ¿Cuál es la eficacia, la cobertura y la calidad de los servicios y programas ofrecidos a las mujeres?
- ¿Cuántas, cuáles, y de qué forma, están involucradas otras instituciones del Estado y de la sociedad civil en las políticas de género?

[7] Véase antes la definición de integración de las dimensiones de género en la agenda pública.

Otra forma, también importante para evaluar las políticas de género, es saber en qué medida están incorporadas las dimensiones de género en las políticas sociales sectoriales de empleo, educación, salud, seguridad social, vivienda, que deben partir, en muchos casos, por distinguir entre destinatarios hombres y mujeres para poder evaluar el impacto diferencial de las políticas.

En relación con la evaluación de las políticas de género, se requiere distinguir entre las instancias técnicas propias de la institucionalidad estatal que evalúan los programas y proyectos en términos de costo e impacto, y la fiscalización proveniente de la sociedad civil y/o del movimiento de mujeres (*accountability*) en torno a los avances logrados en favor de una mayor equidad de género. En esta área los mecanismos de interlocución entre las distintas instancias son esenciales para el avance de las políticas de género. En el nivel técnico también es importante el conocimiento de los instrumentos analíticos para realizar la evaluación y, en especial, de los indicadores de entrada, seguimiento, proceso y de impacto/resultado que se utilizan.

El grado de incorporación de la temática de género a las políticas públicas es producto de procesos muy complejos y variables, que evolucionan de distintas maneras según las características de los países y de los sectores sociales específicos de los que se trate. No es exclusivamente una tarea conceptual y técnica sino que se trata de generar consensos que —como se sabe— son intercambios complejos de ideas y posiciones que postulan las distintas fuerzas en juego respecto a los alcances de la equidad de género. El carácter político del proceso trasciende lo puramente técnico y plantea interrogantes sobre las futuras orientaciones e ideas ejes con respecto a la equidad de género.

En ese proceso es fundamental una estrategia de negociación —entre los distintos grupos sociales y políticos— que lleve a la creación de una nueva institucionalidad y que pase por sensibilizar en los temas de género no solo al conjunto de la población sino a quienes deciden, diseñan y ejecutan las políticas públicas. En esta estrategia

de negociación, la creación de espacios de interlocución entre diversos actores políticos con respecto a estos temas es central. Tal estrategia puede llevarse a cabo mediante la incorporación de los temas de género dentro de las cuestiones políticas de interés general y a través de la clara interrelación con las preocupaciones cotidianas de importantes sectores de la población.

En síntesis, hay que reiterar que las políticas sociales de género no solo requieren conocimientos ajustados a la realidad, es decir, un fuerte apoyo técnico, sino que también requieren de una base política consensual mínima para su aplicación. Asimismo, es necesario avanzar desde la aceptación en el plano del discurso —contenida en los acuerdos políticos— a la acción, para lo cual es urgente pensar en mecanismos de gestión burocrática que lo hagan posible: poner en marcha lógicas integrales y transversales y, con ello, formas de participación y fiscalización ciudadana.

En general, los análisis actuales se han centrado en las políticas de género o en las políticas públicas sin establecer sus interrelaciones. Este texto ha pretendido mostrar cómo los cambios en el rol del Estado, con los procesos de reforma en marcha, han permitido incorporar políticas de género en los países de América Latina, mostrando las dificultades encontradas en ese proceso y los desafíos pendientes. Se sabe que la incorporación de la equidad de género en las políticas públicas en un contexto de modernización y cambio del Estado, no solo acelera este proceso al exigir un quehacer más integral e intersectorial, sino que también es una apuesta por una mayor democratización y transparencia del Estado para que dé cuenta de sus acciones a la sociedad.

Bibliografía

Anderson, Jeanine
1991 *Reproducción social/políticas sociales: la puesta en escena de dos grandes temas en tres breves actos*. Lima: SUMBI (Servicios Urbanos y Mujeres de Bajos Ingresos).

1994 *La feminización de la pobreza en América Latina*. Lima: Red entre Mujeres, Diálogo Norte-Sur.

1994 «Ni bienestar ni equidad: Los fundamentos de la política social peruana». En: ANDERSON, J. *et al. Pobreza y políticas sociales en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

1995 «Gobiernos locales y equidad de género: nuevas perspectivas y responsabilidades». *Cuadernos de desarrollo local,* n.° 120, agosto. Quito: IULA/CELCADEL y RHUDO/S USAID G/WID-USAID.

ARBOLEDA, María

1995 «Proyecto "Mujer y Desarrollo Local": una mirada al proceso». *Cuaderno de Desarrollo Local* n.° 117. Quito: IULA/CELCADEL.

ARRIAGADA, Irma

1995 «El debate actual de la política social en América Latina». *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XXVIII, n.°109, enero-marzo.

1997 «Realidades y mitos del trabajo femenino urbano en América Latina". *Serie Mujer y Desarrollo,* n.° 21. Santiago: CEPAL.

1998 «Las familias latinoamericanas: convergencias y divergencias de modelos y políticas». *Revista de la CEPAL,* n.° 65.

ATKINSON, A. B.

1993 «On targeting social security: Theory and western experience with family benefits». Versión editada de la ponencia presentada al Seminario del Banco Mundial *Public Expenditures and the Poor: Incidence and Targeting*, Washington D.C., junio 1992 (mimeografiado).

BINSTOCK, Hanna

1997 «Hacia la igualdad de la mujer». Documento de referencia

presentado a la *Séptima Conferencia regional sobre la integración de la mujer en el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.

CEM
1998 «¿Por qué son necesarias las políticas de género?». *Argumentos para el cambio,* n.°22, Santiago de Chile, abril.

CEPAL
1989 *Opciones y falsos dilemas para los años noventa: lo nuevo y lo viejo en política social en América Latina*. (LC/R.852), Santiago de Chile, diciembre.
1990 *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo.
1992 *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. LC/G.1701 (SES.23/3), Santiago de Chile, febrero.
1993 *Reforma del Estado y nuevas orientaciones de las políticas sociales en los noventa.* (LC/R.1328), Santiago de Chile.
1994 *Panorama Social de América Latina, Edición 1994*. (LC/G.1844), Santiago de Chile.
1995 *Panorama Social de América Latina, Edición 1995*. (LC/G.1886-P), Santiago de Chile, diciembre.
1998 *Panorama Social de América Latina, Edición 1997.* (LC/G.1982-P) Santiago de Chile, febrero

FEIJOÓ, María del Carmen
1996 «La influencia de los referentes teóricos y de los contextos sociales en la fijación de las agendas de investigación sobre las relaciones de género». En: GUZMÁN, Virginia y Eugenia Hola (eds.). *El conocimiento como un hecho político,* Santiago de Chile: CEM.

FLISFISCH, Angel
1993 «Estrategia de la reforma del Estado». En: LAHERA, E. (ed.).

Cómo mejorar la gestión pública. Santiago de Chile: CIEPLAN, FLACSO, FORO 90.

GÁLVEZ, Thelma
1994 «Igualdad de oportunidades. Indicadores estadísticos». *Revista estadística y economía,* n.° 8. Santiago de Chile: INE.

GROSH, Margaret
1992 «From Platitudes to Practice: Targeting Social Programs in Latin America». *Informe del Banco Mundial,* n.° 121. Washington: Banco Mundial.

GUIMARAES, Roberto
1990 «Desarrollo con equidad: ¿Un nuevo cuento de hadas para los años noventa?». *Revista Interamericana de Planificación,* vol. 23, n.° 190.
1996 «¿El Leviatán en extinción? Notas sobre reforma del Estado en América Latina». *Pretextos,* n.° 9, Lima: DESCO.

GUZMÁN, Virginia *et al.*
1994 *La dimensión de género en el quehacer del Estado.* Santiago de Chile: CEM. GUZMÁN, Virginia. 1997 «La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas». En: *Feminismo en transición, transición con feminismo. Memoria del Foro Internacional sobre Ciudadanía, Género y Reforma del Estado.* México: Grupo de educación popular con mujeres.

GUZMÁN, Virginia y Marcela Ríos
1995 *Propuesta para un sistema de indicadores de género.* Santiago de Chile: CEM (mimeografiado).

GUZMÁN, Virginia y Rebeca Salazar
1993 «Los problemas de género en el debate de las políticas públicas». En: LAHERA, E. (ed). *Cómo mejorar la gestión pública.* Santiago de Chile: CIEPLAN, FLACSO, FORO 90.

LAHERA, Eugenio
1997 *Algunos criterios para reformar el Estado*. Documentos de trabajo n.° 45/Rev.1. Santiago de Chile: CEPAL

MONTAÑO, Sonia
1997 «Interlocución con el Estado: participación en el diseño y ejecución de las políticas públicas. Relación entre el movimiento de mujeres y los organismos de la mujer». En: *Feminismo en transición, transición con feminismo. Memoria del Foro Internacional sobre Ciudadanía, Género y Reforma del Estado*. México: Grupo de educación popular con mujeres.

RACZYNSKI, Dagmar, Pilar Vergara y Carlos Vergara
1993 «Políticas sociales: prioridades de investigación y necesidades de capacitación en Chile». *Notas Técnicas,* n.° 156, Santiago de Chile: *CIEPLAN.*

SOJO, Ana
1995 *La política social selectiva de la región revisitada*. Colaboración solicitada por UNRISD como parte de sus actividades preparatorias de la Cumbre Social (mimeografiada).

UNICEF
1993 *Diagnóstico de las oficinas gubernamentales de la mujer de la región de América Latina y el Caribe*. Bogotá: Programa regional capacitación de la mujer para el desarrollo.

VALENZUELA, María Elena
1998 «Feminización de la pobreza, jefatura de hogar y políticas públicas»: En: ARRIAGADA, Irma (comp.). *Género y pobreza, nuevas dimensiones.* Ediciones de Mujeres, n.° 26. Santiago de Chile: ISIS.

Globalización y exclusión: la mujer en el Perú de los 90

Óscar Ugarteche[1]

1. Cambio global y exclusión

Estamos por iniciar una nueva era. La historia ha brindado un cambio de era con un conjunto de transformaciones significativas a escala mundial que han ocurrido desde el siglo XVI. El cambio en el paradigma tecnológico, el paradigma económico, la caída del muro de Berlín y la desaparición de la Unión Soviética, el fin de la Guerra Fría, el fin del sistema bipolar y el paso al sistema político multipolar, la presencia menor de América Latina y África en la agenda internacional, el crecimiento de países del sudeste asiático a la categoría de países desarrollados, la nueva estructura de comercio tradicional por bloques y la información en tiempo real, todo esto contribuye a la nueva era. En esta nueva era, la competencia a través de diferenciales de productividad es la nueva característica (Ugarteche 1997: cap. 2).

El estilo anterior de integración global estuvo hecho mediante un intercambio de materias primas para bienes industriales con el esfuerzo de sustituirlos por unos producidos domésticamente. Era de suponer que con una industrialización de sustitución de las importaciones se generaría empleo y el resultado sería el crecimiento

---

[1] Agradezco al Centro de Documentación de la Mujer, a Gladys Cámere y a Rosario Bustamante por su apoyo entusiasta; a Red Yul Sánchez, por su trabajo como asistente de investigación; a Adolfo Figueroa, que me previno de un simple análisis, muy agradecido; a Rosa Luz Durán y a Alejandro Cusianovich, por sus ideas seminales; pero, sobre todo, a Narda Henríquez y a Maruja Barrig, por su indesmayable fe.

Globalización y exclusión: la mujer en el Perú de los 90

Óscar Ugarteche[1]

1. Cambio global y exclusión

Estamos por iniciar una nueva era. La historia ha brindado un cambio de era con un conjunto de transformaciones significativas a escala mundial que han ocurrido desde el siglo XVI. El cambio en el paradigma tecnológico, el paradigma económico, la caída del muro de Berlín y la desaparición de la Unión Soviética, el fin de la Guerra Fría, el fin del sistema bipolar y el paso al sistema político multipolar, la presencia menor de América Latina y África en la agenda internacional, el crecimiento de países del sudeste asiático a la categoría de países desarrollados, la nueva estructura de comercio tradicional por bloques y la información en tiempo real, todo esto contribuye a la nueva era. En esta nueva era, la competencia a través de diferenciales de productividad es la nueva característica (Ugarteche 1997: cap. 2).

El estilo anterior de integración global estuvo hecho mediante un intercambio de materias primas para bienes industriales con el esfuerzo de sustituirlos por unos producidos domésticamente. Era de suponer que con una industrialización de sustitución de las importaciones se generaría empleo y el resultado sería el crecimiento

---

[1] Agradezco al Centro de Documentación de la Mujer, a Gladys Cámere y a Rosario Bustamante por su apoyo entusiasta; a Red Yul Sánchez, por su trabajo como asistente de investigación; a Adolfo Figueroa, que me previno de un simple análisis, muy agradecido; a Rosa Luz Durán y a Alejandro Cusianovich, por sus ideas seminales; pero, sobre todo, a Narda Henríquez y a Maruja Barrig, por su indesmayable fe.

económico. El papel del Estado en América Latina ha estado determinado por la protección del mercado interno y la promoción de esas industrias, no obstante, a través de la inversión directa del público en la industria o infraestructura industrial relacionada económicamente o subsidiando ambos a los consumidores y a los productores dentro del mercado interno. La protección del mercado (y su distorsión) debieron haber llevado al desarrollo. Sin embargo, este patrón, que ocurrió entre 1930 y alrededor de 1980, fue obsoleto mientras que el paradigma tecnológico basado en los derivados del petróleo cambió al nuevo paradigma de la información basado en el *microchip*. Previamente, industrias desarrolladas se convirtieron en redundantes mientras que las materias primas y el consumo de energía no eran eficientes en el nuevo mundo y su contenido laboral era abismalmente alto. La nueva tecnología estuvo orientada a elevar los estándares de productividad a través de una reducción en las materias primas, fuerza laboral y consumo de energía en el bien terminado. Por ende, el desempleo estructural es el nuevo elemento que ahora está golpeando a ambos: al mundo en desarrollo y al desarrollado.

Hay siete características de cambios técnicos que han modificado la naturaleza en la integración de África y América Latina a la economía mundial:

1. *La naturaleza del cambio técnico*: del paradigma basado en el petróleo al paradigma basado en la información.
2. *La desmaterialización (o miniaturización) de la producción.* Hoy los bienes terminados son virtualmente miniaturas de las versiones originales, por ejemplo, los micrófonos: desde los de pie hechos de acero usados por Elvis Presley, a los nuevos, invisibles e inalámbricos usados por Madonna, hechos de plástico.
3. *El elemento sustituto*. El consumo de materias primas es sustituido por bienes manufacturados, por ejemplo, el plástico en vez de micrófonos de acero, alambres de cobre por fibra óptica en los cables telefónicos, *sirope* de maíz por azúcar de caña como un

edulcorante industrial, y acero por una combinación de plástico, aluminio y acrílico en automóviles.

4. *El nuevo uso de tiempo real en la información*, donde la ausencia de inventarios y el estar a tiempo son el nuevo concepto empresarial.
5. *El aumento de la tasa de innovación.* Dados resultados de competencia de diferenciales en la productividad y la información de esta, esparcida por todo el mundo, la innovación es la manera por la cual las compañías introducen aumentos en la productividad antes que el resto de la misma rama empresarial. El resultado es que ahora el ciclo de vida se considera muerto. El ciclo de vida del producto hasta 1975 era de 5 años antes de que se generara su próxima innovación.
6. *La expansión de las nuevas tecnologías.* La información en tiempo real y las actualizaciones en todo el mundo hacen que la competencia sea más rígida.
7. *El cambio en el paradigma de la organización de la producción*, para poder mejorar la calidad, aumentar la productividad y ser más competitivos.

Los siete elementos señalados arriba sirven para mejorar la productividad y han cambiado las relaciones económicas internacionales. El peso de África y América Latina está disminuido en este nuevo mundo (ver Cuadros 1 y 2). El resultado del proceso requerido para mejorar la productividad de capital y la fuerza laboral es la exclusión social. Esto significa que el desarrollo del capitalismo a finales del siglo XX requiere que partes del mundo y partes de la sociedad sean redundantes. La fuerte exclusión social es vista en África, por ejemplo, donde la red que integró esas economías a la economía mundial ha colapsado. Otras exclusiones son el aumento de migración hacia Estados Unidos y Europa desde el Medio Oriente, América Latina y África —cuando las personas quieren mejorar su nivel de vida, pero enfrentan resistencias que aumentan de parte de las sociedades más ricas—. El desempleo ha aumentado en Europa, Esta-

dos Unidos y Japón como resultado de cambios estructurales que derivan de los nuevos procesos económicos. En todo hay un proceso de exclusión social a escala mundial que define muy bien al *norte* y al *sur* y está cada vez más diferenciada. Dentro de cada subgrupo de países crece un norte y un sur. La globalización en este contexto es la integración del *norte del norte* y del *norte del sur*, y la exclusión es el *sur del norte* y el *sur del sur*. La globalización es el nuevo orden mundial hecho a través del aumento de la competencia en lo que se refiere a la productividad dentro de los nortes con información en tiempo real. Los que pueden competir ingresan, los que no, salen. La brecha entre los países está aumentando al igual que la brecha dentro de cada país. La brecha entre los géneros crece así como al interior del género.

Los cambios descritos apuntan hacia la exclusión de África y América Latina del orden del Nuevo Mundo. Si los términos de Keinichi Ohmae (*The Borderless World*), que la globalización es la integración de economías interconectadas por más de 10 000 dólares per cápita y el proceso de exclusión global a través del comercio es tan claro, que la evidencia desde los ingresos es igualmente clara: 4/5 de la población mundial no son incluidos como actores en la globalización sino como observadores. Los países pobres son más pobres en África y América Latina mientras que los países ricos se enriquecen más, en términos relativos y absolutos. Aquellos que no puedan ajustarse a los cambios en sus posiciones competitivas, dado los cambios globales en la producción, han perdido posiciones en términos de los países más ricos. La distancia entre Burundi —un país pobre y severamente endeudado— y los Estados Unidos en 1985 fue de 72,5 veces el nivel de PNB per cápita. En 1994, la distancia entre Ruanda —país al final de la lista de países endeudados— y el país más rico, el Japón, fue de 432,8 veces. No solo ha crecido la dispersión de los ingresos, sino que si tomamos el promedio de los países más pobres como los seleccionados en 1985 (476 dólares) y lo contrastamos directamente (promedio simple) con los países con ingresos superiores (13 396 dólares) *versus* 1994 (332 y 26 458 dóla-

res), el promedio de distancia de este grupo de países seleccionados ha aumentado de 28,1 veces a 79,7 veces sus ingresos de los cinco países más ricos a los diez más pobres. En promedio, los países más pobres han perdido 30% de sus ingresos en la década entre 1985 y 1994, mientras que el grupo más rico ha incrementado sus ingresos por 97% desde 1985. Este proceso de concentración de ingresos es el opuesto de la exclusión (ver cuadro 3).

Esto indicaría que hay una creciente distancia entre el norte y el sur. Nuestras hipótesis son que este proceso se reproduce dentro de las sociedades guiando hasta la promoción de ingresos domésticos y la consolidación de un norte en el sur y un sur en el sur. Igualmente, en el norte hay un norte y un sur. El sur del norte es creado por los ciudadanos de la tercera edad afectados por la reducción de planes de pensión en Europa y Estados Unidos, la aparición de desempleo estructural entre los jóvenes más capacitados y los menos capacitados, y el tratamiento dado a los migrantes quienes están perdiendo sus derechos a los beneficios sociales en Estados Unidos y Europa, y también en Japón. De esto da cuenta Vivianne Forrester en el *Horror Económico*. En este panorama, las diferencias de sexo, diferencias raciales, diferencias religiosas, ayudan, todas, a excluir, aún más, a las mujeres no blancas, no cristianas. Y a excluir dentro de las mujeres, a las no blancas, profesionales, cristianas, urbanas, heterosexuales, del resto.

El concepto de exclusión social se relaciona con la acción y el efecto de prevenir la participación de ciertos grupos sociales en los aspectos de la vida social considerados como importantes, incluyen exclusiones económicas, políticas y culturales. La exclusión cultural es contraria a la integración social. Sin embargo, los procesos de exclusión social e integración interactúan uno con otro. El problema de exclusión e integración se puede encontrar en diferentes áreas sociales: desde el núcleo familiar hasta la comunidad internacional. Entre estas, la nación es una unidad fundamental (Figueroa, Altamirano y Sulmont 1977: 3, véase los cuadros 1, 2 y 3). En una escala global, el mecanismo de integración es el mercado. El comercio

mundial ha integrado a diferentes regiones del mundo. El diseño del comercio ha cambiado, la estructura de demanda se ha trasladado y algunas regiones del mundo se han convertido en *redundantes* (ver cuadro 2). El impacto de los cambios tecnológicos en la demanda de materias primas expresado en el cuadro 1 ha resultado ser la estructura de comercio mundial mostrada en el cuadro 2, donde algunas regiones ya no son relevantes y están aún más excluidas, y algunas son más relevantes que nunca y están incluidas en la dinámica del sistema mundial, tal como los países del este asiático. Estos son los que tienen una productividad en aumento.

2. Perú: reformas económicas y el desarrollo de la economía desde 1990

La economía peruana ha efectuado un cambio de dirección. Desde la depresión de los años 80, hay un proceso de recuperación económica *in situ*. Está basado en el consumo en vez de la producción, siguiendo los principios del *mercado perfecto* Walrasiano y que surte y genera su propia demanda; así, a través del mecanismo de precio, el mercado se despejará. El proceso de declinación económica previo a las reformas comenzó en los años 70, mientras que aumentaba la cuota del presupuesto nacional que estaba orientada para servir la deuda extranjera en vez de ser para el trabajo público o servicios públicos, o ser la base para la inversión doméstica. Igualmente, a principios de los años 80, la cuota de los ahorros nacionales exportados debido a la deuda fue tal, que el total de existencias de recursos dejados para la inversión declinó hacia una depresión económica. Al mismo tiempo, dos violentos movimientos sociales surgieron en la sierra para destruir los viejos valores y crear nuevos. El marco establecido por la depresión y las consecuencias de la heterogeneidad existente desde el inicio del Perú moderno, llevó al país a una de las más cruentas guerras en la región con más de 26 000 muertos en un período de 13 años.

La guerra solo profundiza los problemas del campo. Era un efecto, pero profundizaba la causa empujando a más exclusión social. El ya considerable patrón de migración se profundizó levemente; el ya existente y significativo empobrecimiento, de alguna manera, fue empeorado. Las cicatrices que dividieron al Perú se hicieron más evidentes. Mientras mataban a gente en el campo, los *blancos* en las áreas urbanas permanecían al margen del problema. Cuando la guerra llegó a Lima, la violencia se convirtió en un problema de conciencia. La exclusión social había alcanzado su punto más importante. Algunas personas se preocupan y otras no lo hacen. Esto es lo que dijo Fujimori refiriéndose a cómo había colapsado el poder *blanco*. Después de la guerra, a esos que no importan, los están mandando de regreso al campo con poco apoyo público; no se pretende con esto marcar alguna diferencia en términos de aumento de la productividad, porque esa población no tiene incidencia en las actividades del Perú y su moderna maquinaria económica —al igual que la poco incidencia que tuvo antes—. Las personas de la sierra rural son redundantes, como en los países africanos indicados anteriormente. En realidad son parte del *problema* de sobre-oferta de trabajo y tienen una extremadamente baja productividad de la tierra, desde el punto de vista del mercado perfecto. Ellos pertenecen a la población excluida que no está sujeta al mercado laboral, de créditos o seguros.

En este contexto, la recuperación de la economía peruana se presenta como un fenómeno epidérmico que mejora el bienestar de algunos pero marca la diferencia de aquellos que están solo en el margen beneficiado por la recuperación, los que ven desde afuera. El alza en las importaciones para consumo, la modernización de los créditos y el *boom* de construcciones habitacionales en el área urbana de la costa tienen poco impacto en la sierra rural. Los niveles de empleo e ingresos han tenido poca recuperación. Aunque hay algunas mejoras en el campo, en conjunto, la mayor parte de la pobreza es rural y femenina —como siempre ha sido—. Además, mientras la migración aumenta como resultado de la caída de la productividad de la tierra, el ingreso per cápita en los departamentos más prósperos

ha caído conduciendo así a una peculiar redistribución de ingresos debido a la migración y al abandono de tierras, y el funcionamiento de una sobre-oferta laboral, aparentemente en mayor ingreso para el hogar que la renta derivada de la tierra. De lo contrario, se estaría dando un retorno a la tierra. Con el fin de la guerra se han efectuado algunos proyectos de retorno o repoblamiento, pero la magnitud de estos tiene poca incidencia en el cuadro microsocial, cultural y económico. Sin embargo, sí afectan a las microregiones y el cuadro microsocial, cultural y económico. En el campo, los activos de los campesinos son pequeños, indicando su pobreza, pero los activos políticos y culturales son mucho mayores debido a la milenaria historia del país. Estos no son negociables, tal como señala Figueroa *et al.* La exclusión en el Perú se hace sobre la base de tres elementos: ingresos, cultura y política —donde la cultura occidental, blanca y masculina, domina y tiene mejores ingresos, es extremadamente conservadora y no cree en compartir el poder ni en el apoderamiento de las personas; esto se refleja en el patrón de los derechos humanos—.

Nos referimos a la recuperación económica como la mejora del promedio de ingresos per cápita, el control de la inflación, y el creciente suministro de bienes de consumo importados y la nueva tendencia de moda global y cultural (teléfonos celulares, tarjetas de crédito, inversiones internacionales, banca moderna, etc.). La inflación fue reducida de un pico de 8 000% en 1990 a 11% en 1996. La tasa de cambio, por lo tanto, ha permanecido moderadamente estable con un atraso en el cambio al igual que en el resto de América Latina. El dólar barato ha conllevado a una ola mucho mayor en lo referente a bienes de consumo —igual que en el resto de la región—, desplazando los suministros domésticos y guiando para balancear los pagos de los déficits financiados por préstamos interbancarios a corto plazo. Esto se promovió debido a los hechos de los cambios tecnológicos, los cuales aún no han sido introducidos masivamente en el Perú. El crecimiento económico se manifiesta, hasta ahora, por estar guiado por las importaciones a través del consumo, en vez que

por una productividad en aumento y verdaderas inversiones. El papel del Estado ha sido redefinido y encausado al desarrollo de infraestructura (educación, salud y carreteras). El mercado por sí solo asigna los recursos y determina los precios.

Trataremos de demostrar las maneras por las cuales la exclusión social funciona en el Perú. Estoy en deuda con los trabajos de Figueroa, Altamirano y Sulmont y ellos me disculparán por las digresiones.

3. Las reformas y su impacto

El proceso de recuperación económica está asociado a reformas estructurales introducidas desde 1992; estas son:

- Liberalización del comercio
- Liberalización del mercado laboral
- Liberalización de los mercados financieros
- Reducción del papel del Estado
- Privatización de empresas del Estado
- Reducción del tamaño del Estado
- Eliminación de subsidios

Hasta aquí, de acuerdo a la evidencia, el empleo ha disminuido (ver cuadro 4). Con la información disponible solo para Lima, el empleo industrial ha sido reducido en más del 40% desde 1982 y 30% desde 1990 (cuadro 5). Lo mismo se cumple para el empleo en comercio. Los servicios han tenido una reducción más pequeña desde 1990. El otro lado de la moneda es el incremento del subempleo y el desempleo. La tasa de empleo de la Población Económicamente Activa (PEA) cayó de 77% en 1972 a 53,2% —para los hombres—, y de 48% a 33% en los mismos años para las mujeres. Hay recuperación en el empleo de las mujeres: de 31,5% en 1986 a 33,2% en 1996. El subempleo aumenta de 24,6% en 1972 a 36,8% en 1996, para hom-

bres, y de 43% a 55,7% para mujeres. El desempleo para hombres aumenta de 6,5% a 8% entre esos años, y de 8,9% a 11% para las mujeres. Poca reducción puede ser observada en el subempleo de mujeres entre 1985 y 1996 de 60,5% de la PEA a 55,7%. El impacto de la carga lo llevan las mujeres en las categorías subempleadas y desempleadas, por lo tanto, menos mujeres que hombres de la PEA son empleadas. Esta exclusión está clara entonces.

Ha evolucionado el promedio anual del PBI desde hace 15 años, tal y como se muestra en el cuadro a continuación. Debe señalarse que los datos para 1990-1996 están sobrestimados en alrededor del 15% y el 30% de acuerdo con el ministro de finanzas y el presidente de la Sociedad Nacional de Industrias. En este sentido, este es un análisis preliminar:

	PBI total	agricultura	manufactura	minería	gobierno	importaciones
1980-1984	0,3	1,2	-1,4	-1,0	5,3	3,1
1985-1989	0,0	3,1	1,2	-4,6	-1,9	-8,9
1990-1994*	3,0	1,9	3,6	0,4	-2,3	14,5

Fuente INEI. Los datos 1990-1994 están sobrestimados según el ministro de finanzas peruano.

Las reformas económicas apuntan hacia un manejo más eficiente de la economía y un aumento en la formación de capital real. Sin embargo, no hay evidencia de esto. La formación de capital real bruto se ha incrementado en lo que se refiere a la construcción (construcción de carreteras, colegios, pequeñas unidades de salud del Estado, viviendas) pero ha permanecido estancado en lo que se refiere a equipos. Esto implica que el proceso de reconversión económica aún no está en su lugar, pero se está desarrollando un proceso de recuperación industrial con menos empleo por el aumento de la

productividad. Alguna evidencia en contra es que 17 000 firmas han tomado el equivalente al capítulo 11 de la orden de protección para evitar la bancarrota y se han dirigido a la SUNAT para reestructurar sus deudas tributarias.

En la agricultura también se observa un incremento en la productividad, donde la producción se mide en toneladas por hectárea cosechada. Estuvo en su punto más alto en 1994 con 0,912 soles de 1979 por hectárea *versus* 0,155 en 1980, pero con el total del área cosechada declinó del pico de 1,7 millones de hectáreas en 1989 a 1,2 millones de hectáreas en 1994, esto es, 500 000 hectáreas de tierra descansando, no como resultado de la guerra sino como resultado de la recuperación económica en la estructura que guía al nuevo mercado (INEI: 111); la mayor parte está en la sierra. Esto refleja que la exclusión geográfica está derivada de la exclusión cultural.

El descenso del PBI en el gobierno refleja un retiro del Estado de la economía. Esta combinación ha conducido a un aumento en la pobreza urbana mientras que el empleo no ha aumentado y el desempleo urbano ha aumentado en una forma extremadamente diferenciada. Aquellos relacionados con los servicios del gobierno, o el servicio civil, han caído. Los empleos de la industria han declinado igualmente. El empleo relacionado con el moderno sector de servicios (banca y empresariado) ha disminuido mucho menos (ver cuadro 5). Pero si tomamos a 1985 como punto de partida, la pobreza en Lima aumentó de 27,4% a 37,6% de la población de la ciudad, al igual que otras áreas urbanas observaron este aumento del 41% al 44,5% de su población (ver cuadro 6). En cambio, la pobreza rural aumentó de 53,5% a 68,2% de su población, y fue el área rural la más golpeada como siempre. La pobreza nacional se ha incrementado del 41,6% al 49,6% de la población nacional, aunque sí hay recuperación luego de que en 1991 llegara hasta el 53,6% de la población. De esto se puede sacar dos conclusiones: a la larga hay más pobreza en 1994 de la que hubo en 1985. La mayoría de la pobreza ha aumentado en las áreas rurales a pesar de que la mayoría de la pobreza era rural en un inicio. Desde este punto de vista, no hay evidencia de inclusión en las áreas

rurales en el proceso de recuperación, mientras que la pobreza en Lima ha disminuido algo, de 48,9% en 1991 al 37,6% de la población en 1994. En este sentido se puede ver el trabajo de la exclusión. Las áreas rurales tienen dos tercios de la población debajo de la línea de pobreza, esto es cuatro años después de que el proceso de recuperación económica comenzara, y fue un 53,5% de la población durante la depresión económica de 1985; también es sistemáticamente más alta que la pobreza urbana. Están peor con la recuperación en medio de la depresión, similar al África para el mundo.

El caso peruano se asemeja al modelo global. Ha habido una recuperación de la economía pero se incrementa la distancia entre las regiones más ricas del país y las pobres. Esto no implica necesariamente que las pobres estén más pobres en los últimos 10 años, pero implica que la brecha social y económica ha aumentado. Esto es, un proceso de exclusión instalado en un proceso de recuperación económica. Los datos del PBI por departamento no están disponibles para hacer una comparación. A lo mejor, debido al hecho, no valga la pena medir a los departamentos pobres. Bourdieu sugiere que todas las estadísticas están incompletas porque todos los datos que desvían del promedio esperado son borrados debido a inconsistencias (Bourdieu 1972).

4. Pobreza, tu nombre es: *mujer campesina de los Andes*

El desempleo excluye y rompe la red social de una persona, de la misma manera que el mercado lo integra. La integración al mercado, aunque en términos desventajosos, sirve para integrar partes del país a la economía nacional y partes de la población al núcleo nacional. La pregunta es, qué pasa cuando el producto no sale al mercado y solamente sirve para el autoconsumo o cuando la mayor parte de la producción tiene este fin, aunque alguna parte sí va al mercado local para ser intercambiado por bienes industriales. Así, se puede observar que el peso de las economías de esas regiones pierde presencia

en la totalidad, y la migración se convierte en un elemento más significativo que en aquellas regiones donde hay más integración al mercado, siguiendo la teoría de la convergencia del mercado. Cuando la migración comienza, generalmente es el hombre que guía a su mujer y la deja en el campo alimentando a los animales y sembrando la tierra, no importa cuan pequeña pueda ser. El resultado de esto es que del 49,5% de pobres, 49,6% son mujeres, y aquellas en extrema pobreza (20% de la población femenina), 45,3% de las mujeres en las áreas rurales de la sierra (ver cuadro 7). Como se verá más adelante, esto está cruzado por el hecho que el analfabetismo en este grupo es más alto y las condiciones de salud presumiblemente las peores.

5. La geografía de la pobreza

La geografía de la pobreza muestra que, a largo plazo, los hombres dejan a las mujeres en condiciones terribles, ellas siguen y ocurre la convergencia; entonces, por una distancia de 20 años (1972-1993), las mujeres tienden a seguir a los hombres después de que ellos las han dejado atrás. En consecuencia, hay una distribución normal de las regiones geográficas donde hay más mujeres que hombres en 1993. Es decir, aunque las mujeres llevan la carga de la extrema pobreza en el campo, a largo plazo migrarán y se convertirán en urbanas pobres (31,9% en Lima y 22,3% en la costa urbana, ver cuadro 7).

Hay cuatro categorías de departamentos o divisiones civiles del territorio en el Perú: *Muy pobre, pobre, no tan pobre y aceptable*. La división se hace de acuerdo al porcentaje de población rural en el área geográfica. Mientras haya más participación rural, es considerada más pobre. Este criterio es tomado de FONCODES/UNICEF, Mapa de inversión social. (FONCODES enfrentando a la pobreza 1991-1994, Lima, 1994) (véase cuadro 8).

Los *más pobre*s incluyen Cajamarca, Huancavelica, Apurímac, Amazonas, Huánuco, Puno, Cuzco, Ayacucho. Estas áreas siempre han tenido 50% de su población en el sector rural, pero se ha reduci-

do de un rango de 86% a 63,3% en 1972 de la población rural del sector, a 75,3 y 51,9% en 1993. Todos estos departamentos son andinos, menos Amazonas que se encuentra en el borde de la selva, es mitad andino y mitad selvático.

Los *pobres* incluyen Ancash, Madre de Dios, Loreto, Pasco, San Martín y Ucayali. El rango fue de 60,1% a 43,8% de su población en el sector rural en 1972 a 42,6% y 34,9% en 1993. Estos son todos departamentos selváticos menos Pasco.

Los no tan *pobres* incluyen Junín, La Libertad, Piura y Lambayeque. El rango va de 40,5% a 27,3% de su población en el sector rural en 1972 a 34,5% y 22,9% a 1993. Estos son todos departamentos costeros menos Junín.

Los *aceptables* incluyen: Moquegua, Ica, Tumbes, Arequipa, Tacna, Lima y el Callao, donde debajo del 20% de la población permaneció en el sector rural en 1993. Los rangos se han reducido de 30% a 2,5% en 1972 a 17,2% y 0,1% en 1993. Estos son todos departamentos costeros.

En promedio, la población rural de Perú se ha reducido desde 1972 de 40,5% del total de la población a 29,9% en 1993. La población urbana del Perú es ligeramente más alta que en el resto de América Latina, 79,1% *versus* 77%-78% para América Latina como un todo.[2]

El lado derecho del cuadro 8 muestra el número de mujeres por cada 100 hombres en áreas urbanas y rurales. Parece que hay un cambio en el comportamiento del número de mujeres por cada 100 hombres al paso del tiempo. En 1972 había ligeramente más hombres que mujeres en el país (99,5 mujeres por 100 hombres). Sin embargo, las regiones más pobres tienen índices de mujeres por hombres mucho más altos, indicando que las dejan atrás en el campo, mientras los hombres migran a otras regiones menos pobres.

Después de una década de Reforma Agraria, en 1981, al comienzo de las actividades de Sendero Luminoso, el proceso de mi-

2 *Las mujeres del mundo* 1995, cuadro 2.4.

gración y el desbalance hombre-mujer continúa exactamente para los más pobres. También era el quinto año de declinación económica que había empezado en 1976 y los hombres migraron a Madre de Dios y Pasco por la minería y también a San Martín, Loreto y Ucayali para cultivar coca.

La década de la guerra no cambia el patrón de migración y el balance de mujeres por cada 100 hombres permanece casi igual en 1993 que en 1981 para los departamentos *muy pobres,* con excepción de Puno y Cajamarca, donde se recupera el balance, presumiblemente porque las mujeres siguieron a sus hombres.

La migración hacia la zona productora de coca aumentó, resultando así una reducción de las mujeres por cada cien hombres: de 91,3 a 87,6 en San Martín entre 1981 y 1991, y de 92,9 a 90,6 en Ucayali en el mismo período.

La migración sostenida parece que caracteriza a los departamentos no tan pobres. La Libertad y Lambayeque tienen una relación más que 100 entre las mujeres y los hombres (103,5 y 104,8). Esta se ha deteriorado desde 1972, después de la reforma agraria, y no ha recuperado su equilibrio, mostrando un flujo de salida permanente de hombres.

Lima, el punto favorito para la migración, muestra que hay 104,3 mujeres por 100 hombres y que pueden estar ocurriendo dos fenómenos: la migración de mujeres a Lima desde los departamentos *muy pobres,* mientras que sus hombres migran para producir coca u obtienen sus ingresos en la minería durante los años de la guerra (1981 a 1992); y de los hombres que migran de Lima hacia fuera, dejando a las mujeres atrás, siguiendo el mismo patrón doméstico. En 1993, Lima (104,3) tenía uno de los porcentajes más altos de mujeres por 100 hombres, solo después de Ayacucho (105,1), y Madre de Dios (104,5).

Los departamentos fronterizos parecen atraer migrantes hombres, y en Tacna, Tumbes y Moquegua, en 1993, aún quedan más hombres que mujeres mientras que para Lima y en los departamentos *aceptables* se recuperó el balance.

Se debería señalar que los mayores desbalances generados por la migración, desde por lo menos los años 70 —aunque tal vez antes—, no están de ninguna manera afectados por los programas de retorno después de la guerra. El número total de retornados en 1995-1996 es de 2 900 personas distribuidas por Ayacucho, Huancavelica, Apurímac y Junín de un estimado de 600 000. Esto quiere decir que los programas del gobierno para poblaciones que retornan no son suficientemente grandes para incluirlas a todas. Desde la evidencia de largo plazo, parecería que la guerra probablemente aumentó ligeramente la tendencia a la migración pero la mantuvo en los rangos desde 1972. Para dar una idea, Lima duplicó su población entre 1991 a 1993 debido a la migración. Cuzco la incrementó, Arequipa y Huancayo también mostraron aumentos significativos y, en menor medida, otras áreas urbanas de la costa.

6. La estructura doméstica de la exclusión

La estructura del hogar, tal y como ha sido estudiada, es sometida a tensión cuando declinan sus ingresos. Esto conlleva a que trabajen más miembros de la familia, por ejemplo, un incremento en la tasa de actividad económica de la población y el bien conocido fenómeno del abandono de hogar por los hombres. Puede manifestarse que por un período de 8 años no hay cambios significativos en la estructura de hogares llevados por hombres y mujeres. Aproximadamente el 82% son mantenidos por hombres y el 18% mantenidos por mujeres (véase cuadro 9). Los sueldos y salarios han caído substancialmente en este período (véase cuadro 10). La combinación del descenso de los ingresos de trabajo real y el creciente desempleo conllevan al crecimiento de la tasa de actividad económica del 28% de la población a 32% mientras más personas de las familias sean forzadas a trabajar. La etapa inicial son las mujeres y la segunda los niños. El número de niños trabajadores en 1996 es de 1,5 millones según Radda Barnen.

La distribución de la PEA ha cambiado en los últimos 20 años, esto a la vez que algunas áreas han sido más excluidas (ver cuadro 11). Los departamentos *muy pobres* han perdido PEA en el total nacional: de 28,8% en 1972 a 22,6% en 1993. La tendencia viene desde antes de la guerra y se acentúa más solo en Ayacucho. Los demás siguen las mismas tendencias. Por esto, la causa de la reducción de la PEA es la pobreza misma y no la guerra. Además, en la población restante, la tasa ha aumentado mientras más personas tuvieron que trabajar para mantener sus ingresos, los cuales estaban cayendo a pesar del esfuerzo (ver cuadro 12 para los departamentos seleccionados).

Parece haber un incremento de 11,09% del total nacional a 12,08% en la PEA en los departamentos *pobres*. Es un ligero aumento para el conjunto de departamentos en la categoría, pero observando el cuadro cuidadosamente se puede señalar que Madre de Dios (minería aurífera de pequeña escala), San Martín y Ucayali, han incrementado su PEA. Esto podría estar relacionado con el incremento de producción de coca en Loreto. Por otra parte, la PEA perdida tal vez se deba al descenso de la mano de obra relacionada con la industria petrolera o a un cambio en áreas que produjeron drogas a principio de los años 70. La industria del petróleo justifica la PEA per cápita en el departamento de Loreto, el más alto en el país en 1981. Ancash parece ser un departamento que está perdiendo su población rápidamente, tal vez debido a las oportunidades de trabajo cerca de la costa (Chimbote, Chiclayo, Lima). Fue una área duramente golpeada por la violencia en los años 80, al igual que Ayacucho y San Martín.

Los departamentos *no tan pobres* tienen una PEA estable y en los departamentos *aceptables* también se ve la tendencia nacional del incremento de la PEA de 41% de la población a 46%, lo que significa que virtualmente trabaja una de dos personas de más de 15 años. Es mucho más alto que el promedio nacional de 32% . Esto podría explicar por qué la pobreza en los hogares es menor. ¿Pero, realmente lo es? ¿O simplemente hay más personas alimentándose de los ingresos del hogar?

El cambio significativo se da cuando la economía disminuía y la violencia llegaba a tope (1986-1990). En ese momento, los hogares mantenidos por hombres y mujeres observaron un incremento en la pobreza. El número de hogares pobres aumentó de 17,4% de hogares mantenidos por mujeres en 1986 a 47,5% en 1990, mientras que hogares mantenidos por hombres igualmente se incrementaron pero no mucho —de 16,9% a 43,5%—. Sin embargo, durante la recuperación económica parece haber una persistencia de pobreza llevada por los hombres, mientras las condiciones de hogares mantenidos por mujeres han mejorado (a 32,1%). Esto sería una prueba en contra de la feminización de la pobreza y hacia una mejora en la inclusión de mujeres durante el período de recuperación de la economía (ver cuadro 9). También puede ser interpretada como la mejora de las condiciones de las mujeres en áreas urbanas, mientras que al mismo tiempo hay un deterioro en el estándar de vida de la mujer en el área rural de la sierra, siendo en sí misma parte del proceso de exclusión.

Las cifras absolutas aún señalan que la pobreza es femenina y que está en la sierra rural, pero el número de hogares señala que en ese contexto han ocurrido algunas mejoras para las mujeres que manejan sus hogares, lo cual no corresponde al mejoramiento del empleo para mujeres visto en el cuadro 4. Esto podría ser porque el empleo femenino es menos costoso que el masculino, mientras que la discriminación se refleja en los sueldos y en las condiciones de trabajo que son aún más precarias.[3] Por otro lado, parece haber mejoras en los niveles de educación de las mujeres, lo que les da un mejor impulso para entrar en el mercado laboral.

7. La exclusión y la fuerza laboral

La distribución de la fuerza laboral por un período de más de 20 años, calculado entre 1972 y 1993 (años de censos nacionales), ha cambiado. Esto refleja la migración señalada con anterioridad. Se debe su-

[3] Conversación con Maruja Barrig.

brayar que la migración empezó mucho antes de la guerra y estaba relacionada directamente con la falta de productividad y la falta de oportunidades para los jóvenes.

Los departamentos *muy pobres*, tales como Cajamarca, Huancavelica, Apurímac, Amazonas, Huánuco, Puno, Cuzco y Ayacucho, muestran una disminución en conjunto de la PEA en el total nacional de 28,8% en 1972 a 22,6% en 1993. Todos expresan una disminución menos el departamento de Amazonas. Esta es la región donde se ubica la región del Alto Huallaga y donde la producción de hoja de coca llega a su tope durante los años 80. Es un departamento con una gran proporción de hombres (migrantes) que no están calculados en la PEA (ver cuadro 8).

Los departamentos *pobres* se han convertido paradójicamente en atracción para personas de departamentos *muy pobres*. Como resultado, la PEA no ha sido reducida pero ha aumentado ligeramente de 11% en 1972 a 12% en 1993 de la fuerza laboral nacional. Es interesante observar que Ancash ha reducido su PEA, pero Madre de Dios la ha aumentado apenas, al igual que San Martín y Ucayali. Madre de Dios es conocida por sus actividades de extracción informal de oro, y San Martín y Ucayali por la producción de hoja de coca, ya que tienen regiones de yunga donde la coca crece bien.

Los departamentos *no tan pobres* han observado una ligera baja de 19,6% a 19,2% entre 1972 y 1993, resultados de la migración de Junín —posiblemente durante la guerra—. La reducción más significativa ocurrió durante 1981 y 1993, a pesar de que algunas de las migraciones ocurrieron entre 1972 y 1981. Los departamentos costeros han permanecido estables o, como en el caso de Lambayeque, muestran un incremento. Cuando es contrastado con la información del cuadro 8, aparece que más mujeres han sido incorporadas a la fuerza laboral mientras que los hombres siguen desplazándose y dejándolas atrás en La Libertad y Lambayeque. La inclusión de más mujeres en la PEA de los departamentos costeros también refleja la tendencia de más trabajo para así balancear la caída de ingresos reales.

Los departamentos *aceptables* contribuyen al incremento, en cuanto a población laboral, de 41% a 46% de la PEA entre los dos años considerados. Esto mayormente se explica debido a Lima. Efectivamente, la población de la ciudad de Lima se ha incrementado en esos dos años en 90% —de 3 241 a 6 178 millones de personas—, mientras que la población del país como un todo se incrementó por un 62%. Esto se refleja en el crecimiento desordenado y espontáneo de las poblaciones marginales que rodean Lima desde los años 50 y ha sido analizado por Matos Mar en *Desborde Popular*.

Solo la PEA de Lima es mayor que el conjunto de los ocho departamentos considerados como *muy pobres,* y mayor que el conjunto de todos los departamentos *pobres* y *no tan pobres* en 1993, y casi tanto como en 1972. Esto expresa una concentración de fuerza laboral en Lima directamente relacionada a la concentración de actividad económica en el Perú. Lima refleja un 42% del PBI nacional (ver cuadro 13).

En todos los grupos de departamentos las tasas de actividad económica de la población han aumentado como un reflejo de la caída de los ingresos reales y, posiblemente, como resultado de la migración de hombres a departamentos *muy pobres*. La migración del hombre, que brinda más ingresos que la mujer, puede tener un efecto marginal en esto, aunque tendría que ser medido. Hay poca evidencia que el trabajo pesado de la tierra esté directamente relacionado de cualquier manera a la migración debido ya sea a la productividad o a la guerra. Aparentemente el *ayni* tradicional compensaba en las alturas la pérdida de población masculina. Por ejemplo, una comunera de Cahua expresó:

> En mi comunidad solo hay viudas, somos 36 mujeres y 6 hombres, son viejitos y por eso tenemos dificultad para sembrar la chacra. Hemos prestado nuestras yuntas a la comunidad vecina, allá vamos a trabajar en aini para la siembra. A cambio los hombres van a sembrar nuestras chacras... por supuesto que las mujeres no nos prestan sus hombres...(risas), solo nos ayudan con su fuerza de trabajo.

La pérdida de áreas cultivables parece estar directamente relacionada al ajuste estructural iniciado en 1990.

Las regiones con tasas más altas de PEA son Madre de Dios, San Martín, Moquegua, Tacna, Lima y Callao por 1993. Esto indicaría que:

1. Hay fuentes anunciadas de ingresos disponibles (formas de subempleo).
2. Personas ajenas han entrado al mercado e incrementado la sobre oferta de mano de obra; de esta manera, han bajado el ingreso informal y presionado por más PEA para entrar en un círculo vicioso.

Cuando la estructura del empleo de mujeres es analizada (ver cuadro 14), se aclara que aquellos que están dedicados a la agricultura son la proporción más pequeña en proporción a los hombres (18 por 100 hombres), pero estos datos reflejan la situación en su conjunto, incluyendo la agricultura moderna de la costa. En la agricultura tradicional, las mujeres trabajan lado a lado con un hombre (esposo, padre o hermano), asistiendo en la siembra y también en la siega así como en la selección del producto final. Esta es una tradición ancestral, donde no solo trabajan las mujeres sino también los niños toman parte en la relación con la *pachamama* (madre tierra). El resultado es que la mujer continúa la producción cuando matan a su marido o este se marcha. Esto se refleja en el siguiente testimonio de una comunera de Anchacchuay, Julcamarca en 1995:

> De noche, cuando estaba oscuro, entraron a mi casa buscando a mi esposo que estaba en la defensa... yo lo escondí, pero salió diciendo que no había hecho nada malo. Lo agarraron, lo golpearon, delante de mis 9 hijos lo mataron. Al principio me desesperaba, quería salir del pueblo, pero con 9 hijos no podía. Empecé a recapacitar, a tomar fuerza, porque ya era padre y madre a la vez. Ahora tengo valor para hablar en las reuniones. Mis hijos mayores me ayudan con los animales y la chacra.

La situación en la sierra rural hubiese sido peor si además del incremento de la pobreza debido a la caída de la productividad en la migración de 1970 o la muerte del esposo o compañero, hubiese conllevado el abandono de la pequeña chacra que la familia tenía. Los valores tradicionales permitieron que la tierra sobreviviera a pesar de la ausencia de un hombre adulto.

La parte interesante del cuadro 14 es que, en 1990, el nivel de mujeres profesionales, comparado al de los hombres, era tan alto como el trabajo clerical, ventas y servicios. Esto podría indicar que el proceso de exclusión no es solo para los hombres *versus* mujeres, sino para los que tengan más educación vs. los que tengan menos educación, donde los diferenciales de la productividad están claros para mercados laborales dados. La distancia entre mujeres está en aumento y aquellas con menos educación, las mujeres de la sierra rural están relativamente peor que las mujeres urbanas que tienen más educación en relación con los hombres. Sin embargo, las limeñas están peor que sus contrapartes varones en lo que se refiere a sueldos. No se explica por qué, en las áreas urbanas —al menos donde se hizo la ENNIV—, la proporción de hogares pobres mantenidos por mujeres estuvieron en mejores condiciones en 1994 que aquellos de los hombres en el mismo año. En suma, los hogares mantenidos por mujeres tienen la tendencia a incluir a niños trabajadores para el ingreso familiar. Esto se elabora más adelante.

El resultado final de la distribución de ingresos (salarios, ver cuadro 15), estimada en los incrementos de 1972 y 1994, es inesperada y sorpresiva. La proporción de población formal asalariada ha sido reducida en la población masculina del 77% de la PEA masculina al 53,2%, mientras que la tasa de empleo femenino solamente alcanzó el 48% de la PEA femenina en 1972 y cayó a 33,2% (ver cuadro 4).

De aquellos empleados, la relación entre el 10% de los hogares más altos y el 40% de abajo muestra una brecha de 0,163 a 0,411. Esto significa que los del 40% de abajo ganan 0,411 de los ingresos de la parte de arriba, 10% *versus* 0,163 en 1972. El índice de paridad

está fijado sobre 1,0. Esto significa que una economía donde la parte de abajo gana 40% tanto como el 20% de arriba tiene una distribución pareja de los ingresos. La sociedad peruana que será formalmente empleada, de acuerdo a estas cifras, está mejorando su paridad. Pero son la parte minoritaria de la PEA:

- El 20% más alto de hogares ha mostrado una reducción de sus ingresos del 61% del PBI nacional de 1972 a 50,4% en 1994.
- La parte inferior con 20% ha mostrado un incremento de 1,9% del PBI a 4,9%.
- La porción del 40% inferior ha mostrado un incremento de 7% a 14,1%. Han duplicado su participación del PBI en un período de 20 años.

Parece haber una convergencia de ingresos informales en el mercado laboral —que es lo que registró la ENNIV, de donde provienen estos datos—, entonces el mercado laboral parece estar más estable en términos de sueldos y salarios de lo que estuvo hace 20 años. Sin embargo, debe recordarse que las mujeres son las que tienen el promedio de salario bajo. Esto no muestra las ganancias *versus* los sueldos, los cuales tienen una tendencia hacia las ganancias desde los años 80. Los datos no son fáciles de obtener.

Por último, lo que se necesita analizar no está registrado todavía. Por ejemplo, el proceso de disparidad es evidente en el patrón de consumo. Podría muy bien reflejar las distancias entre los sueldos y salarios a pesar de que sus distancias se están equiparando. El fenómeno es tan nuevo que aún permanece registrado como cambios en la distribución de ingresos factoriales. Podría ser que cambios metodológicos cubren la realidad y que las estadísticas no cubren el mismo universo que las estadísticas de 1972. La pregunta mayor es que el PBI usado resulta estar en alguna parte entre el 15% y el 30% por debajo del PBI oficial, esto de acuerdo con el Ministro de Finanzas y el presidente de la Sociedad Nacional de Industrias (SNI). Desde 1990, no publican esta información. El factor de distribución, en-

tonces, deberá retomarse luego de que se anuncie el nuevo PBI y se rehagan los cálculos de crecimiento económico por sectores y la distribución del ingreso, ya que estos serían insuficientes.

8. Educación y exclusión

Los cambios en los requerimientos educacionales, debido a los cambios en la tecnología y el avance del aprendizaje, dan lugar a un nuevo fenómeno: el de la educación, que se hace irrelevante para así poder ingresar al mercado laboral. Por otro lado, el excedente en algunas profesiones indica un exceso de profesionales calificados bajando los salarios. Igualmente, el trabajo de capacitación para la industria ha sido modificado dados los avances en equipos digitales para la producción. El resultado es una insuficiencia en el sistema educativo. Por otro lado, el suministro de educación pública no ha mejorado a pesar del aumento del estudiantado para colegios primarios, secundarios y universidades. Como consecuencia, tenemos una población que es cada vez más educada por un lado y, por otro, una población cuya calidad de educación se está erosionando, y cuyos resultados se podrán ver en términos de exclusión.

La estructura de la PEA, por su actividad económica, permite un análisis de los cambios más importantes en la estructura del empleo y la educación. Dado eso, un pequeño porcentaje de la PEA está empleado. Hablando claramente, entonces ¿a qué área de actividad económica pertenecen, dónde vemos los cambios?

Primero, ha bajado la participación de la PEA en la agricultura. Esto refleja la migración y los aumentos en productividad absoluta. Esto refleja la modernización del país. Esta población está menos capacitada. La población rural tiene los índices más altos de analfabetismo, en su mayoría mujeres. En 1993 el analfabetismo masculino se redujo a la mitad del nivel de 1972 de 34,2% de la población rural masculina en el sector rural a 17%, es decir, una reducción de 50% en un periodo de 20 años. El analfabetismo femenino se redujo

de 69,2% de la población femenina del sector rural a un 49,9% a 38% en el mismo período. El analfabetismo femenino es entonces más alto y ha sido menos reducido que el analfabetismo masculino. La educación rural es el tope menos comparado del total nacional (ver cuadro 16).

Las tasas de analfabetismo por departamento muestran que los *más pobres* también son analfabetos. Esto se da mayormente en departamentos andinos (cuadro 12); Cuzco, con 2,8 por 1000 es excepcional en el universo de Apurímac —la tasa más alta de analfabetismo—, Huancavelica, Cajamarca, Ayacucho Puno, Húanuco y Amazonas. Todos tienen entre 17,7 y 38 personas por 1000 que son analfabetas. Los departamentos de la costa están mejor en cuanto al analfabetismo, con un rango de 1,9 a 5,9 por mil, seis veces menos que en la sierra. Los departamentos pobres de la selva, al igual que Ancash y Pasco, tienen menos de la mitad de las tasas de analfabetismo en los departamentos más pobres. Los más altos en este grupo son dos departamentos andinos: Ancash y Pasco. Los departamentos andinos, al margen de su categoría de *muy pobres* a pobres, son los que tienen menos educación formal.

El nivel de matrículas en los colegios ha aumentado durante los pasados 20 años. Los niños en edad escolar, que asisten a los colegios, han aumentado del 58,2% en 1972 a 75,2% en 1993. La cantidad invertida en el sector público en educación permanece en 2,4% del PBI, lo que significa que la educación se está —poco a poco— privatizando y la calidad de esta se está deteriorando.

Inversión en educación pública	**1970**	**1975**	**1980**	**1985**	**1990**	**1994**
% de PBI	2,21	2,41	2,52	3,03	2,46	2,39
Gasto per cápita 1970=100	100	115	118	84	33	36

Fuente: INEI y Figueroa *et al.*: 41

Durante un período de 20 años, entre los censos nacionales de 1972 y 1993, el peso de la educación secundaria sobre la primaria ha disminuido, reflejando que la población está, en promedio, más educada de lo que estuvo en 1972 (cuadro 17). El desempleo y subempleo entonces afecta a más personas, a la vez más educadas en 1993 que en 1972. El empleo en 1993 no está necesariamente relacionado con el nivel de educación sino a otros factores tales como: diferenciales de productividad, calidad del trabajo, iniciativa, disciplina y creatividad.

La reducción de la PEA en la agricultura está asociada con la migración, con la urbanización del campo. No hay simetría en el crecimiento de la PEA en la manufactura. Esta ha diminuido ligeramente desde 1972, de 12,6% de la PEA a 11% en 1993. Sucede lo mismo para la construcción. No parece que con el proceso de urbanización entre más PEA en actividades productivas, más bien lo opuesto es verdadero (ver cuadro 18).

El comercio y las finanzas son las dos áreas donde se encuentran más empleos en relación con las actividades productivas. Los servicios parecen comprender a la PEA que no entra en ninguna de las actividades en las categorías. Los servicios en el Perú van desde limpiar ventanas hasta la venta de caramelos en los paraderos del transporte colectivo, a consejos financieros en la bolsa de valores o consultas gerenciales. El amplio rango de servicios incluidos bajo esta etiqueta lo hace *un cajón de sastre*. Si es cierto que la economía de servicios es hoy en día lo que guía el camino para el empleo, globalmente estos están relacionados de alguna manera a la producción, comercio o a las finanzas. Los demás servicios tienen que ver con encontrar un puesto de trabajo o ser capaz de generar una actividad relacionada con esas actividades principales. De lavar carros a empleadas domésticas y vendedores ambulantes, los servicios son el grupo de actividades que crea más desacuerdo. De 300 dólares por hora por consultas empresariales a 75 centavos de dólar la hora por lavar carros. La categoría de los servicios cubre lo que puede ser visto como una categoría que incluye todos los *otros*. No hay duda

que hay un incremento en el sector moderno de los servicios al igual que en el sector del comercio y las finanzas. La sobreoferta de empleo está claramente expresada en esta categoría e incluye desde ingenieros trabajando como choferes de taxi a estudiantes universitarios trabajando en la prostitución y a mineros calificados trabajando como vendedores ambulantes. La calidad del subempleo ha mejorado. La incapacidad de absorción de la población altamente educada conlleva a una migración interna y generalmente a la pérdida de sentido en el futuro y el progreso y también una pérdida de la autoestima.

Hay un mejoramiento en la educación de mujeres donde la matrícula primaria y secundaria iguala la matrícula de hombres (94 *versus* 100 hombres) en 1990, y el incremento en la universidad u otro tipo de educación terciaria llega a un índice de 54 por 100 hombres en 1990 (ver cuadro 19). Podría decirse que más personas tienen más años escolares, pero generalmente la calidad de está educación ha disminuido dada la proporción disminuida de recursos para escuelas públicas, produciendo una mejor calidad en la educación en los sectores en mejores condiciones de la sociedad, y una calidad deteriorada en los sectores pobres que reciben más años de capacitación formal.

9. La exclusión y los derechos humanos

El profesor Gerschenkron discute que lo que le da un sentido de valor a una persona está directamente relacionado al nivel de ingresos que la persona recibe, porque es a través de los ingresos que la persona siente el valor que él o ella tiene en la sociedad. El sentido de autoestima y los derechos ciudadanos, desde ese punto de vista, están directamente relacionados con los ingresos. ¿Qué pasa cuando los niveles de ingresos son bajos? La persona se considera poca cosa. ¿Qué pasa cuando la persona no tiene empleo? La persona es excluida, no pertenece a una red social, pierde sus derechos. En algún grado, los filósofos clásicos liberales asocian los derechos con la pro-

piedad. Esta es una apreciación subjetiva de la relación entre ingresos y los derechos humanos.

En este marco debemos entender lo que ha ocurrido con los derechos humanos en el Perú. Las violaciones de los derechos humanos son usualmente vistas como detenciones arbitrarias, secuestros, matanzas de personas inocentes. Esto lo hemos observado en el Perú, mayormente en los departamentos catalogados como *muy pobres* en los cuadros al final del documento. El problema con este acercamiento a los derechos humanos es que infiere que la ausencia del crimen es la vuelta al imperio de la justicia. Pero el chantaje, la intimidación y el miedo pueden asemejar la aparición de *la ley y el orden*, y el subempleo y los bajos sueldos cubren la semejanza de una economía trabajadora donde todos los trabajadores son valorados y respetados.

En el Perú hay una falsa percepción sobre el hecho de que *ser moderno* es sinónimo de una rápida incorporación de tecnologías, la tasa de cambio de algunas economías indexadas, la puesta en escena de nuevos escenarios para el país. Para lograr esto, se requiere de autoritarismo porque hay un problema de *falta de gobernabilidad*. Este es el sentido común que ha reelegido a Fujimori una vez y que podría reelegirlo por segunda vez en un espiral que da la razón a quienes discuten que el Perú necesita un dictador porque no sabemos como vivir con nosotros mismos.

Los procesos de modernización en la historia han estado limitados, dado que los ciudadanos no se consideran sujetos a derechos y deberes, no son *liberos*, personas libres quienes se relacionan de manera impersonal con el mercado debido a las razones teóricas mencionadas arriba. Lo que llevó a la crisis del poder, no ha sido una ausencia de autoridad, sino su ejercicio irracional. La pregunta de los derechos humanos en el Perú es entonces la pregunta sobre la modernización del Perú, su cultura y su política.

10. La exclusión y el trabajo infantil

Se ha observado en toda América Latina un auge del trabajo infantil en la última década. Esto ha desencadenado apasionadas posturas a favor y en contra de esto. Al mismo tiempo, la última década ha estado signada primero por la depresión económica latinoamericana y luego por un proceso de reformas económicas orientadas hacia la universalización de las reglas del juego Dado los tiempos en que ocurre el debate sobre trabajo infantil, que se inicia a fines de la década del 80, cabría preguntarse si el proceso de empobrecimiento de la población en su conjunto —que en América latina sumó la perdida de más de diez años de ganancias en los ingresos— tiene responsabilidad directa en lo que se observa en el trabajo infantil, o si es un fenómeno más espurio.

El punto de partida es que el trabajo infantil creció como efecto de la depresión expresada como pérdida del empleo, ingresos y nuevas inversiones en los países latinoamericanos. Más específicamente, sí es efecto de la caída de los ingresos de las mujeres urbanas. El Perú, en este marco, tiene la envidiable posición de líder en la caída de los ingresos con 32% de caída en tres años, 1988-1990. Pero la caída de los ingresos no expresa la caída en las remuneraciones. En el Perú, al menos, las remuneraciones en términos reales cayeron 80% en Lima y 30% en Chachapoyas, entre 1973 y 1994. Se observa una ligerísima recuperación a partir de 1993. Huelga decir que las remuneraciones son mayores en Chachapoyas que en Lima en 1994. Esto se encuentra directamente relacionado a la actividad del narcotráfico en el área de Chachapoyas. Los promedios nacionales, si es que se pudiera hablar de promedios en esta gama amplia de caídas, son de 75% de caída para los sueldos entre 1973 y 1994 y algo similar para salarios. Pero, además, el empleo decreció. Es decir, proporcionalmente menos personas perciben un sueldo o un salario. La PEA creció en cerca del 73%, de 4,5 millones de personas a 7,8 millones de personas entre esos dos años. La proporción adecuadamente empleada, con los datos del INEI, bajó de 65% de la PEA a

16% entre 1982 y 1994, para los que ofrece información homogénea. Debe ser mayor el empleo adecuado en la década del 70 —pre-crisis—.

Se puede decir, con toda certeza, que la depresión económica peruana, inscrita dentro de la depresión económica latinoamericana, empobreció a todo el país con las excepciones notables de algunos pequeños sectores cuyos ingresos provenían de utilidades. El peso de utilidades en el ingreso nacional, hasta donde queda registro, aumentó a 50% del PBI en 1990. Se extrapolaron los niveles de vida. Con la recuperación, lo que se observa, aunque no hay datos aún que permitan sustentarlo, es que aproximadamente el 10% de la población se ve beneficiada. La sugerencia de esto es el número de tarjetas de crédito emitidas que suma 480 000. Esto no es el número de familias sino de personas y/o empresas. Se podría decir que son dos millones de personas naturales con el beneficio del crédito de forma directa e indirecta y estas representan el área de beneficio de la recuperación económica. El resto quedó excluido del crédito y de los beneficios de la recuperación —la observan desde el margen—.

El nivel de pobreza de las mujeres de la sierra rural se ha acentuado, los niveles de empobrecimiento en Lima se han acentuado y se observa una migración de varones hacia las fronteras y hacia el exterior, quedando así, en Lima Metropolitana, una situación de empobrecimiento femenino marcado. El empleo infantil está directamente relacionado con esto.

La exclusión no es un fenómeno nuevo. Es un fenómeno reiterado y agravado. Las recuperaciones económicas del capitalismo tienden a concentrar el mercado y, en esa medida, agravan la exclusión. *Caemos todos, se recuperan algunos* sería la fraseología para expresar el agravamiento de la exclusión, de suyo fenómeno antiguo en el Perú. La recuperación actual se hace sobre la base de *la ley del más fuerte* siguiendo el principio del mercado perfecto. Las personas de mayor calificación y mayor productividad se recuperan. Los otros quedan fuera. Las regiones de mayor productividad se recuperan, las otras quedan fuera, etc. *La ley del más fuerte* es *la ley del mercado*

perfecto que rige en el Perú. Para muestra: la empresa D'Onofrio pasó dos veces de manos entre 1992 y 1997 y finalmente fue comprada por Nestlé, más fuerte que la familia D'Onofrio y que el Grupo Rodríguez Banda. Otro ejemplo: se importan papas fritas congeladas más baratas que las papas nacionales y de mejor calidad, etc. Al fin y al cabo 300 empresas expresan el 85% del comercio mundial y solo el 15% de la población mundial produce todas las mercancías que se transan en este mercado global. Son las empresas más fuertes y más ágiles las que salen adelante con las personas de mayor productividad.

Tal vez sea preciso recordar que el trabajo infantil caracterizó al siglo XIX y fue contra ese fenómeno que se hizo la lucha por las ocho horas de trabajo donde, además, se establecía quiénes y en qué condición debían trabajar. Esto se hizo luego de más de treinta años de luchas obreras iniciadas desde antes de la gran depresión de los años 70 del siglo pasado. Se podría afirmar que, a fines del siglo XX, las ocho horas de trabajo han desaparecido a través de las desregulaciones en aras a la flexibilización laboral y ha llevado a extremos donde el mercado de trabajo es extremadamente liberal. No hay reglas del juego y lo conquistado se perdió en la realidad pero se mantienen los discursos y prácticas legales que prohiben el trabajo infantil. La realidad está mucho más allá de las leyes que quedan, que no son muchas. Frente a la depresión y la necesidad de mejorar el nivel de ingresos de la familia *todos a una*, los niños y niñas trabajan en las familias más pobres o indigentes. Tal vez sea un rasgo del capitalismo temprano, donde la concentración del ingreso lo genera. Otra posibilidad es que no es el capitalismo temprano sino la depresión misma. Para eso habría que analizar el trabajo infantil durante la depresión de 1872 a 1890 en el Perú y ver qué ocurrió en los inicios de este siglo. Portocarrero presenta una visión de trabajo infantil desde la etapa previa a la conquista y señala los abusos en el siglo XVIII con bastante nitidez. De que el tema merece compasión, lo merece, porque los sujetos de estudio, en el Perú, suman el 15% de la PEA actual, y porque se trata de menores de edad que en muchos

casos son explotados o abusados por falta de defensa ante la hipócrita idea que estamos en un país desarrollado donde el nivel de ingresos familiares permite a los niños y niñas jugar y ser infantes inocentes. Es una esquizofrenia de escritorio donde la mala conciencia impide ver los costos del orden económico y social imperantes.

El lado contrario de la moneda es que los niños y niñas que trabajan, en líneas generales, son más responsables y maduros que sus coetáneos que no lo hacen. Esto obedece al principio de la disciplina que impone ganar dinero y valorarlo. Se valora el tiempo, el espacio, el estudio, en fin, todo aquello que permite a un adulto ser adulto. Solo que ocurre a un momento de la vida que la sociedad considera temprano. El trabajo en sí mismo no es malo. Lo malo es que las condiciones que llevan a que el niño deba trabajar son equivocadas: la pobreza y la necesidad de sobrevivencia. El niño y la niña no trabajan como parte de su educación, sino como parte de la responsabilidad adulta de dar de comer a su familia, responsabilidad que hacen suya ante la indolencia de macroeconomistas y la realidad de la pobreza y la concentración del ingreso. Estos, por cierto, son algunos de los elementos que dieron pie a las revoluciones sociales en otras latitudes, en otras épocas.

11. La realidad económica y el trabajo infantil

Existe evidencia de una reducción del ingreso per cápita entre 1974 y 1992 en el Perú. También existe evidencia de que la pobreza, ya existente previamente, se acentuó. Esto derivó en procesos migratorios que empeoraron la situación de la mujer y de los niños/niñas en la sierra rural, particularmente. Igualmente se sabe que el 50% de la población nacional vive debajo de la línea de pobreza, 38% de la población de Lima y 68% de la población rural.[4] Igualmente se

[4] Figueroa, Altamirano y Sulmont. *Social Exclusions and Inequality in Peru*, International Institute for Labour Studies, Research Series, n.° 4, Ginebra, 1996.

sabe que el empleo con remuneración que cubre las demandas de los trabajadores abarca solo el 20% de la PEA donde la situación de las mujeres es de desventaja en relación a los varones. También se sabe que trabajan en el Perú 1,2 millones de niños/niñas.[5] Esto equivale al 16,7% de la población menor de 18 años del Perú y le añade a la población económicamente activa un 10% de PEA no registrada. También se sabe que la PEA obrera era el 40% de la PEA total en la década del 70, y en la década del 90 es el 8% de la PEA total.[6]

Es decir, se podría afirmar que existe una situación de exclusión social de trabajadores en general, y de mujeres y niños/niñas, de indígenas y de gente del campo que trabajan pero no son contabilizados, en particular, porque el elemento que articula a la persona en la sociedad es el trabajo y la red social que surge en torno al trabajo cuando este se reconoce. También se sabe que la pobreza no es una amenaza frente a la cual hay que reaccionar sino una realidad de la cual es preciso salir y que los actores sociales llevan a cabo sus actividades económicas para mejorar sus condiciones de vida a través del así llamado *trabajo informal*.

Se sabe que el gasto en educación es un tercio en la década de los 90 de lo que fue en la década de los 70.[7] Ante esta evidencia parecería que García Méndez prefiere no verla para no tener que tomar posturas de políticas y, antes bien, parte del principio de que el trabajo es una causa de la pobreza y no un efecto. La sociedad no vela por los niños y niñas, los ignora. Es más, en aras del mercado, los ignora más. La privatización de la educación y la salud acentúan la postura antinfantil. La marcha económica se determina por niveles de productividad y la falta de la misma excluye a las personas incluso de lo más elemental: salud y educación. Esto se resuelve,

---

5 Véase *El Comercio*, Sección E, Lima, domingo, 15 de junio de 1997.

6 Conversación con el secretario general de la CGTP, Juan José Gorriti.

7 UGARTECHE, O. *The Social Exclusion of Women: The case of Peru*. Documento presentado a la conferencia «Peru:Growing Conflict and poverty. The Role of Women». Bergen an Zeem, Holanda, 2 de junio, 1997.

conceptualmente, a través de la focalización del gasto, tratándose de poner énfasis en *lotes* de la realidad donde se enfoca el gasto, cuando la realidad en su conjunto indica que el 75% de la PEA tiene un nivel de ingresos debajo de lo aceptable y permisible para el bienestar de la sociedad, y la mitad de la población del país vive entre la pobreza y la extrema pobreza. ¿Se puede focalizar en esas condiciones? ¿Es lo mismo que focalizar el gasto social en el Perú que en París, o mejor, en Estocolmo, Nueva York o Ginebra? Indudablemente aquí hay una brecha de la teoría económica con la realidad concreta.

Existe una geografía de la pobreza que va aunada a una sociología y a una demografía. Territorialmente Cajamarca, Ayacucho, Huancavelica, Apurímac y la zona de ceja de selva son pobres o extremadamente pobres. ¿Adentro de esos espacios se puede focalizar el gasto? Si no se puede, entonces tal vez lo que hay que hacer es desarrollar la región articulándola al mercado nacional. Esa es una función de la parte civil del Estado. La infraestructura vial sola no remedia el problema, postas médicas tampoco, y escuelas menos. Médicos sobreexplotados o maestros subremunerados no resuelven un problema sino que lo agudizan. Eso viene desde el Estado y debe venir desde el Estado a no ser que se considere que el mercado lo va a resolver y que los inversionistas en educación van a ir a esas zonas a educar. ¿A quién?

El argumento para que el trabajo infantil sea una causa de la pobreza es un argumento del mercado de trabajo donde la sobreoferta de mano de obra reduce los salarios. También puede ser que el supuesto sea que el niño/niña que trabaja retiene menos de los estudios o los abandona y, por lo tanto, el capital humano se ve disminuido siendo así fuente de pobreza. Empero, el ejercicio de este texto no es comprender al Sr. García Méndez sino el fenómeno que estamos tratando de analizar.

Los derechos, según Figueroa, Altamirano y Sulmont, sufren de una brecha entre lo formal y lo real por cuatro razones. En primera instancia, porque el *enfortalecimiento* de los derechos se ve limitado por las disparidades económicas y culturales. Segundo, por la con-

tradicción entre las demandas de legitimidad de la elite política y la precariedad de la base económica sobre la que esta se sostiene. Tercero, porque la brecha deriva de la inestabilidad política y falta de consolidación de instituciones democráticas. Cuarto, el fracaso en fortalecer los derechos se vincula a la ineficiencia de la administración pública y la administración de justicia. Pero, además de los argumentos señalados por los autores citados, cabría preguntarse desde Gerschenkron, si la ciudadanía está vinculada al empleo y el salario donde se ve reflejado el valor que la persona tiene para la sociedad, en una sociedad donde la masa salarial es solo el 17% del PBI a 1990 (posiblemente en 1997 sea menor aun) y donde solo el 20% de la PEA tiene un empleo adecuado, ¿desde dónde se exigen los derechos para esa parte excluida de la población? En el caso de los niños/niñas esto es patente. No tienen manera de expresar sus derechos ni de hacerlos respetar porque ellos no existen, como seres humanos sujetos de derechos, en términos económicos.

Schibotto se pregunta por qué la cultura económica no ha asumido la actividad laboral de los niños como parte de su universo de investigación y de interpretación. La respuesta conceptual es que la población económicamente activa tiene de quince años a sesenticinco. Conceptualmente no existe población económicamente activa de menos de quince años. Esto es parte de una forma de pensar la actividad económica a partir de una cierta edad. Si hubo un gran cambio con la jornada de las ocho horas en 1919 fue determinar quiénes trabajaban, por cuánto tiempo, y con qué derechos. Se suponía, en los países capitalistas avanzados de entonces, que la sociedad era responsable por el bienestar infantil hasta la edad de trabajar, al finalizar su educación secundaria básica, a los quince años. De allí se elaboró el concepto que nadie debajo de esa edad trabajaba.

La cruel realidad es que en los países en vías de desarrollo, los niños/niñas trabajan o, en cualquier caso, sirven como fuente generadora de ingresos para el ingreso familiar, en especial cuando la cabeza de familia es mujer, por ausencia del padre o cuando el padre no tiene un empleo remunerado. Schibotto propone que no se trate este

tema como un cáncer imprevisto y anómalo con relación al sistema social. Es difícil tratar con *normalidad* un evento que sale de los márgenes de los conceptos utilizados hasta ahora y que manda la ética básica social, es decir, *la sociedad tiene la obligación de proporcionar a la niñez el goce pleno de la supervivencia, al desarrollo y la protección*. Si la sociedad no tiene esa obligación, ¿cuál tiene? La sociedad debe velar por la salud y la educación de sus miembros más jóvenes y debe proveer para que los niños puedan madurar lejos de espacios de explotación, exclusión, maltrato, violencia y atentados contra su salud y su futuro vital. Quisiera Schibotto que los niños trabajadores no cumplan un papel accesorio en la marcha económica. Esto provoca una reacción conceptual, ¿plantea que la marcha económica debe ser infantil mayormente? En ese caso está ante un absurdo. Donde los niños/niñas no cumplen un papel accesorio es en el margen, en esos casos donde el ingreso familiar no permite la sustentación de la vida de la familia y su trabajo es determinante.

Esto provoca además las diferenciaciones rápidas entre tipos de trabajo. La prostitución infantil es tan trabajo como el ser albañil. ¿Es igual? De otra parte, en el arco de la generación de ingresos infantil hay desde la mendicidad o el trabajo rayano en la mendicidad, hasta la explotación en minas de sillar o el trabajo forzado en las minas de oro de Madre de Dios. ¿Estamos hablando siempre de lo mismo? Diríamos que de ninguna manera. El problema se complica aún más cuando se combina el hecho que algunos niños que trabajan a veces mendigan y a veces hurtan.[8]

Hay que separar tipos de trabajo y tipos de relaciones sociales establecidas a través del trabajo para comprender con mayor precisión el tema estudiado. Un niño trabajando en una panadería o repartiendo periódicos con su familia o en el mercado, que son muy frecuentes, está en un tipo de relación social y en un entorno positivo ante un niño separado de su familia y enviado a trabajar dentro del

[8] Manfred, Liebel. *Protagonismo infantil. Movimiento de niños trabajadores en América Latina*. Managua: Nueva Nicaragua, 1994.

agua del río para sacar pepitas de oro para luego lavarlas con químicos que eventualmente atentan contra su salud y reducen su esperanza de vida. En el campo, el trabajo infantil es parte del cotidiano. Los pastores de puna son niños, los que echan la semilla son igualmente infantes y parte del manejo del ganado lo hacen los niños/niñas con alegría por su responsabilidad y por el aprendizaje de la vida que hacen en el ínterin.

Hablar de trabajo infantil, por tanto, es hablar de muchas cosas diversas. No es hablar de niños de la calle sino de niños en la calle, que ganan espacio público. UNICEF hace la categorización del siguiente modo:[9]

- Menores trabajadores del sector formal. A este agrupo pertenecen personas de entre 14 y 18 años, y son los que menos riesgos corren.
- Menores trabajadores del sector informal. A este grupo pertenecen los que trabajan sin normas de protección, con discriminación salarial, sin horarios fijos ni condiciones de seguridad.
- Menores en actividades marginales de ingreso. Estos son los que realizan actividades para permitirles su sobrevivencia y pueden encontrarse entre la frontera de lo prohibido y lo abiertamente delictivo.

En última instancia, si la población crece, y no hay crecimiento económico, el empleo decrece. Dado que la población es mayoritariamente joven, menor de 25 años, sus hijos nacidos a fines de los ochenta se encuentran en un panorama de pobreza. ¿Cómo se quiere prevenir que los niños y niñas trabajen? En todo caso, ante la realidad, de lo que se trata es de hacer lo mejor posible para que estos sean respetados, su autoestima y su dignidad crezcan, y su capacidad de aprendizaje mejore. Eso pasa por educación y por su-

[9] UNICEF. *Lineamientos para la aplicación de la guía metodológica para el análisis de la situación de menores en situaciones especialmente difíciles*. Bogotá, 1989.

pervisión hasta que el nivel de ingreso familiar aumente al grado en que ingresos infantiles no sean requeridos. El niño/niña no debe estar en competencia con el empleo adulto, porque allí sí deprime el ingreso de la familia: niños/niñas obreros/obreras. En cuanto a la ocupación, lo que se observa es que las ocupaciones infantiles —como cuidar autos, repartir periódicos, asistir en el mercado, por referir ocupaciones urbanas—, cuando tienen niveles de ingreso que mejoran y se vuelven comparables con salarios, son sustituidas por adultos. Esto es fruto de la desocupación de los adultos, que luego desplazan a los niños/niñas y presionan para que estos pasen a otras ocupaciones. Los niños/niñas trabajan por necesidad y trabajan en lo que pueden y en lo que se les permite.[10] Esto pasa de lo formal hasta lo abiertamente delictivo, al igual que en el mundo adulto.

Liebel sugiere que el tema se complica cuando el empleo infantil es ilegal:

- Hasta determinada edad es ilegal cualquier forma de trabajo infantil.
- Las leyes penales que permiten diferenciar entre actividades legales y actos delictivos no son validas para los niños.
- Debido a que por regla general a los niños les está prohibido el acceso legal al mercado de trabajo y muchas veces deben trabajar en condiciones o por un salario que no les permite vivir, a menudo no les queda más remedio que dedicarse a alguna actividad proscrita.

Todo lo anterior indica que frente a una realidad deprimida en términos económicos, los menores son sujeto de castigo si pretenden ganarse la vida o ayudar a su casa. En la lógica del castigo se puede añadir *muerto por uno, muerto por mil*, llevando la actividad económica de lo ético a lo proscrito o complementándolo. Igual están prohibidos ambos y no tienen mayor solución ninguno de los dos.

---

10 Manfred, Liebel. *Ob. cit.*

Tanto por el trabajo áspero de Basili,[11] duro por la temática de comercio sexual de menores, como el trabajo analítico de Mansilla[12] sobre niños trabajadores en Lima, el de La Casa Taller del Menor Trabajador de Bogotá[13] o el documento de PREALC/PARLACEN/UNICEF[14] sobre menores de edad y el trabajo, lo que se puede observar es el común denominador que los niños/niñas que trabajan lo hacen por pobreza, porque provienen de hogares pobres o indigentes. El 83% de los niños y niñas que trabajan en Centroamérica, por ejemplo, vienen de hogares de esas categorías de ingreso.

Querer, por lo tanto, eliminar el trabajo infantil pasaría por tener políticas que mejoren los ingresos de la población, aunado a la recuperación económica que sin fuerza viene sintiéndose en América Latina en la década del 90. Parecería que el modelo económico no incluye a la mayor parte de la población sino que la deja de lado, por lo que en lugar de haber mejorado el empleo o los ingresos de forma pareja a la recuperación (modesta, 0,9% promedio anual del ingreso per cápita en la región), la población mayoritaria va quedando atrás de la recuperación y algunos pocos, alrededor del 10% de la población, la cual es sujeto de crédito, marcha hacia las mejoras. El resto se queda en la banca mirando el auge del mercado. Se reproduce lo que pasa con los ingresos en el mundo.

12. La nueva mujer peruana: un espejo de la sociedad moderna

Viviane Forrester advierte que en el mundo nuevo que emerge el empleo se ha convertido en innecesario para el funcionamiento del

---

11 BASILI, Francisco. *Crisis y comercio sexual de menores en el Perú*. Lima: Germinal, s/f.

12 MANSILLA, María Eugenia. *Los niños de la calle*. Lima: ADOC, 1989.

13 Fundación Creciendo Juntos. *Niñas, niños y jóvenes trabajadores*. Bogotá: Casa Taller del Menor Trabajador, 1995.

14 UNICEF. *Centroamérica: los menores de edad y el trabajo*. Guatemala: PREALC, PARLACEN, UNICEF, 1993.

aparato económico: «se los condena a postularse en vano, frustrados de antemano por las estadísticas». Una pregunta desde el Perú al texto de Forrester es que pasaría si dijéramos que de partida solo el 11,7% de las mujeres en edad de trabajar y disposición de hacerlo han tenido un empleo adecuado en 1991. Si añadiéramos que ante la falta de seguridad de desempleo, el 81% de las mujeres en posibilidad de trabajar lo han hecho por remuneraciones debajo del nivel del salario adecuado para cubrir la canasta mínima de consumo, y que el 7,3% de esas mismas mujeres se ha registrado en el Ministerio de Trabajo para buscar empleo y por lo tanto están registradas como desempleadas. Si no están registradas, no están desempleadas.

La realidad a partir de donde se concreta el mercado de trabajo de la mujer, además, es uno de discriminación negativa. Los avisos de periódico anuncian que quieren mujeres solteras, la banda de edades, el color, y, por supuesto el nivel educativo. Allí se reproduce la pirámide de la subordinación e la sociedad peruana. Si el varón blanco, heterosexual, católico, patriarca y educado es el pico de la pirámide de la sociedad en su conjunto, se podría añadir que la mujer blanca, heterosexual, católica y educada es el siguiente escalón. Las distancias entre las mujeres han crecido no solo en términos de la igualdad en la relación los varones, sino más allá, en los frutos de los esfuerzos educativos vistos antes.

Así, el número de mujeres pobres de Lima ha crecido entre 1985 y 1994 del 49,3% de las mujeres en su conjunto al 52%. Pero también hay evidencia (Durán 1997) de que el número de hogares dirigidos por mujeres ha crecido del 16,8% en 1985 al 21,4% del total de hogares en 1994. Es decir, hay más hogares dirigidos por mujeres y más mujeres por debajo de la línea de pobreza. Al otro extremo, aunque no existen los datos, se puede inferir que entre las mujeres no pobres hay una mejora resultante del nivel de educación acumulado en el pasado para un cierto sector que resulta en que la proporción de hogares pobres mantenidos por mujeres estuvieron en mejores condiciones en 1994 que las de los hombres en el mismo año. Es decir hay una fragmentaron social aguda.

Al año 1990 —según *The World's Women* de Naciones Unidas— había 69 mujeres por cada 100 varones profesionales, técnicos y otros. Esta tendencia se ha mantenido en la década del 90 y probablemente se haya profundizado. Resulta poco probable el resultado de la disminución de las distancias entre las mujeres del decil 10 y las del decil 1 entre 1991 y 1996. La distancia se habría reducido de 6 veces a 5,2 veces, lo que no corresponde hipotéticamente al argumento ni a la realidad observada.

Estructura porcentual de las Jefas de Hogar por Sexo, por quintiles de gasto en Lima metropolitana

	1985	1990	1991
1° Quintil	16,2	20,6	23,6
2° Quintil	18,3	17,5	15,3
3° Quintil	17,3	23,8	21,2
4° Quintil	17,6	18,0	19,0
5° Quintil	19,8	13,5	24,7
Promedio	17,8	18,7	20,7

Fuente: *Perú en Números 1992*. Cuanto S.A. Cuadro 5.25.

Entre 1985 y 1991, años para los que hay muestra, en Lima Metropolitana se ha podido observar que hay más mujeres en el quintil 1 de ingresos como jefas de hogar en 1991 que en 1985. Pasaron de ser el 16,2% de los hogares a ser el 23,6% de los hogares sostenidos por mujeres. Esta tendencia se repite en el decil noveno y se observa en el cuadro que en el quintil 5 es donde se nota que aumentan los hogares mantenidos por mujeres de 19,8% a 24,7%. El

decil noveno específicamente muestra un aumento de 21,7% de los hogares, dentro de ese decil, a 29,4%. Durán afirma que «[...]esto implica que los hogares liderados por mujeres no son los más pobres y que las tasas más altas de crecimiento (de hogares liderados por mujeres) no están exclusivamente en los sectores de bajos ingresos[...]». Concluye Durán: «Hogares liderados por mujeres son más pobres pero no necesariamente más vulnerables a la caída en las condiciones de vida durante la crisis y los ajustes estructurales».

Lo que se está diciendo, en suma, es que en líneas generales hay un empobrecimiento de las mujeres en la sierra rural y que en Lima Metropolitana el problema es más complejo. Lima debe ser tomado como referente para capitales de departamento. Lo que ocurre en Lima es que los sectores de altos ingresos han tenido un aumento sustantivo de hogares liderados por mujeres, explicándose de alguna manera que el ingreso de la mujer es similar al del hombre jefe de familia. Esto estaría explicado por el altísimo índice de mujeres profesionales en el Perú que en 1990 llegaron a ser 69 de cada 100 hombres profesionales. Al otro extremo, en Lima se observa que en los sectores más pobres igualmente hay un crecimiento de hogares liderados por mujeres. Esto explicaría el trabajo infantil. El trabajo infantil se ha tornado en un complemento del ingreso familiar aunque no esté expresado en los datos de personas que trabajan en un hogar. El número de personas que trabajan —promedio— continua siendo dos. La evidencia de 1,2 millones de niños que trabajan en el Perú, equivalente al 15% de la PEA, indica que no son 2 sino más, posiblemente tres. El tercero es menor de edad y están concentrados en los deciles 1 y 2.

La distribución del ingreso de las mujeres refleja una mejora de los deciles nueve y diez pero una mejora mucho más lenta de los deciles más pobres. Es un espejo de lo que ocurre en el plano global con el ingreso per cápita. Los sectores de mayor productividad tienen mayor capacidad de ajuste que los sectores de menor productividad. La productividad está directamente relacionada a la educación, a pesar de que las mujeres pueden no trabajar en las profesiones para las

que fueron educadas. Es decir, dentro del Perú, habría un norte de las mujeres de los deciles nueve y diez, y un sur, de los deciles ocho hasta el uno. Lo que da la incorporación a la sociedad es la posibilidad de incluirse en el mercado de trabajo de manera ventajosa, de ser sujeto de crédito y ser sujeto de igualdad. Las otra mujeres están en desventaja absoluta por ser mujeres, por no ser blancas y por no tener los niveles de educación de los sectores nueve y diez. La movilidad social en este sentido se vuelve muy vulnerable y fluida. La capacidad de competir puede incluir a una mujer y excluir a otra de manera diversa, repitiéndose lo que ocurre en el plano macro. La evidencia es que los hogares liderados por mujeres son menos vulnerables a las fluctuaciones de ingresos que los hogares liderados por varones que pueden sucumbir a la presión económica y abandonar el hogar o dejar el liderazgo. En este sentido, las mujeres son el refugio de la sociedad en crisis y expresan con nitidez la ocurrencia de la sociedad en su conjunto en el plano global.

Bibliografía

Basili, Francisco
S./f. *Crisis y comercio sexual de menores en el Perú.* Lima: Germinal.

Basombrío, Carlos
1995 *La paz: Valor y precio.* Lima: IDL.

Bourdieu, Charles
1995 «La opinión pública no existe». *Debates en Sociología,* n.º 17. Lima: PUCP.

Cáceres, Eduardo y Óscar Ugarteche
1997 *The Social Exclusion of Women: The case of Perú.* Documento presentado a la conferencia «Perú: Growing Conflict and

Poverty. The Role of Women». Bergen an Zeem, Holanda, 2 de junio, 1997.

Camargo, Gonzalo y Giovana Aguilar
1997 *Crecimiento desigual al interior de un país: la relación entre Lima y el resto de departamentos del Perú.* Documento de trabajo PUCP.

Degregori, Carlos Iván *et al.*
1996 *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso.* Lima: IEP.

Durán, Carmen Luz
1997 *Low Income and Households in Lima, Peru 1985-1994. The Effects of Crisis, Structural Adjustment, and Economic Restructuring.* Washington D.C.: Woodrow Wilson Center, Working Paper.

«¿Deben trabajar los niños?»
1997 *El Comercio*, Sección E, Lima, domingo, 15 de junio .

Figueroa, Adolfo, Teófilo Altamirano y Denis Sulmont
1996 *Social and Inequality in Peru.* Ginebra: International Institute for Labour Studies, Research , Series n.° 104.

Casa Taller del Menor Trabajador
1995 *Niñas, niños, y jóvenes trabajadores.* Bogotá: Fundación Creciendo Juntos.

Instituto Cuanto/UNICEF
1995 *Retrato de la familia peruana, Niveles de vida.* Lima: Cuánto.

Instituto Nacional de Estadística e Informática.
1995 *Perú, series estadísticas* 1970-1994. Lima: INEI.

Lanssiers, Hubert
1995 *Los dientes del dragón.* Lima: IDL.

LIEBEL, Manfred
1994 *Protagonismo Infantil. Movimiento de Niños trabajadores en América Latina*. Nicaragua: Editorial Nueva Nicaragua.

MANSILLA, María Eugenia
1989 *Los niños de la calle*. Lima: ADOC.

Coordinadora Nacional de DD.HH.
1996 *A la intemperie*. Lima

RODRÍGUEZ RABANAL, César
1995 *La violencia de las horas*. Caracas: Nueva Sociedad.

UGARTECHE, Óscar
1997 *El falso dilema*. Caracas: Nueva Sociedad.

UNICEF
1989 *Lineamientos para la aplicación de la guía metodológica para el análisis de la situación de menores en situaciones especialmente difíciles*. Bogotá.

UNICEF
1993 *Centroamérica: Los menores de edad y el trabajo*. Guatemala: Prealc, Parlacen.

VEGA CENTENO, Imelda
S./f. *De los sueños cumplidos al pánico del desorden: claves antropológicas para entrar al Tercer Milenio.* CLAR (en prensa).

THE WORLD BANK
1996 *World Development Report, 1996.* Washington D.C.: Oxford University Press.

Apéndice Estadístico

Cuadro 1: Consumo mundial de metales: 1960-1990 (Promedio anual de tasa de crecimiento)

	Años 60	Años 70	Años 80
Aluminio refinado	9,0	4,4	1,5
Cobre refinado	4,3	2,6	1,4
Estaño refinado	1,0	1,0	1,0
Minerales para acero	4,0	2,0	0,5
Níquel	6,0	2,0	2,0
Plomo refinado	4,0	3,0	1,0

Fuente: ECLA en Ugarteche 1997: 52; Cuadro 8.

Cuadro 2: Estructura del comercio mundial: 1960-1992 (Porcentajes)

	1960	1980	1992
Estados Unidos	15,8	11,0	12,0
CEE	32,2	32,5	35,7
Japón	3,1	6,5	9,1
Otros países desarrollados	14,8	12,8	5,7
Todos los países desarrollados	65,9	62,3	71,5
América Latina y el Caribe	7,7	5,5	3,7
Asia incluyendo la China	9,5	17,8	18,2
Africa	4,2	4,7	1,8
Otros países en desarrollo	0,5	0,7	0,2
Todos los países en vías de desarrollo	21,9	28,7	23,9

Fuente: ECLA de Ugarteche, ibíd: 54; Cuadro 9. «Otros países desarrollados», se refiere a los países socialistas, Israel y Sudáfrica; y «otros países en vías de desarrollo» se refiere a países islas.

Cuadro 3: PBI per cápita en dólares constantes

	1985	1994
Burundi	230	160
Costa de Marfil	660	610
Nigeria	800	280
Ruanda	280	80
Uganda	230	190
Tanzania	290	140
Honduras	720	600
Nicaragua	770	340
Haití	310	230
Bolivia	470	770
Noruega	14 370	26 390
Japón	11 300	34 630
Canadá	13 680	19 510
Estados Unidos	16 690	25 880
Alemania	10 940	25 880

Fuente: Banco Mundial, *World Development Report 1987 y 1996.* Cuadro 1 de *Selected World Development Indicators,* Washington D.C.: Oxford University Press.

Cuadro 4: Estructura laboral para la participación en la PEA

	Hombres			Mujeres		
	1996	1986	1972	1996	1986	1972
Tasa de actividad	65,3	68,6	72,8	34,7	31,4	27,2
Subempleo	36,8	45,2	24,6	55,7	60,5	43,0
Empleo	53,2	62,7	77,4	33,2	31,5	48,1
Desempleo	8,0	3,5	6,5	11,1	8,0	8,9

* Las tasas de actividad económica por sexos están disponibles para 1995, 1985 y 1970.
Fuente: Tasa de actividad económica. *Perú Compendio Estadístico 1995-96.* Lima: INEI, agosto, 1996.
Fuente: Empleo, subempleo y desempleo, Convenio Ministerio de Trabajo y Promoción Social/INEI, Informe Estadístico Mensual en Perú 1996. En: *Números, Anuario Estadístico.* Cuánto S.A.

Cuadro 5: Empleo en Lima Metropolitana (1990=100)

	1996	1990	1982	1973
Industria	70,4	100	122,6	103,4
Comercio	70,7	100	122,6	99,2
Servicios	90,9	100	95,3	80,4

Fuente: *Perú Series Estadísticas 1970-1994.* Lima: INEI, 1995; *Compendio Económico Mensual.* Julio, 1996.

Cuadro 6: Perú: Niveles de pobreza (% por grupo poblacional)

Áreas	1994	1991	1985
Nacional	49,6	53,6	41,6
Lima	37,6	48,9	27,4
Otras áreas urbanas	44,5	n.d	41,0
Rural	68,2	n.d	53,5

Fuente: Figueroa, Altamirano y Sulmont: 39, cuadro 3.

Cuadro 7: Distribución de ingresos para mujeres

Mujeres 1994	Total en Miles (%)	Total (%)	Lima (%)	Costa Urbana (%)	Costa Rural (%)	Sierra Urbana (%)	Sierra Rural (%)	Selva Urbana (%)	Selva Rural (%)
Extremada-mente Pobres	2330 20,0%	100	6,1	14,6	6,6	10,1	45,3	4,4	12,8
Pobres	3437 29,5%	100	31,9	22,3	4,8	16,7	14,7	5,2	4,3
Total pobres	5767 49,5%	100	21,5	19,2	5,5	14,1	27,1	4,9	7,8
No Pobres	5878 50,5%	100	54,5	20,3	2,7	19,4	12,0	7,8	3,3
Total	11645 100,0%								

Fuente: INEI.

Cuadro 8: Población y población femenina por áreas geográficas

	Porcentaje de población en áreas rurales			Mujeres por 100 hombres en áreas rurales y urbanas		
Muy pobre	**1993**	**1981**	**1972**	**1993**	**1981**	**1972**
Cajamarca	75,3	79,4	82,6	100,6	101,7	102,5
Huancavelica	73,9	75,3	76,0	105,0	105,7	106,4
Apurímac	64,9	74,2	75,7	101,0	105	105,8
Amazonas	64,5	77,8	75,4	95,1	91,7	91,8
Huánuco	71,4	68,9	74,0	99,9	98,7	98,7
Puno	60,8	68,2	76,0	101,5	103,1	103,6
Cuzco	54,1	58,2	63,3	98,7	98,5	97,8
Ayacucho	51,9	63,5	77,1	105,1	105,1	107,0
Pobres	**1993**	**1981**	**1972**	**1993**	**1981**	**1972**
Ancash	42,6	46,8	52,7	103,1	102,9	102,3
Madre de Dios	42,6	51,6	60,1	104,5	68,2	74,5
Loreto	42	47,1	52,2	94,4	93,6	94,2
Pasco	41,1	42,5	41,9	97,8	95,7	95,4
San Martín	39,2	43,3	31,3	87,6	91,3	95,7
Ucayali	34,9	27,1	43,8	90,6	92,9	96,7
No tan pobres	**1993**	**1981**	**1972**	**1993**	**1981**	**1972**
Junín	34,5	40,1	40,5	101,4	99,8	99,6
La Libertad	31,5	35,7	40,8	103,5	103,2	101,3
Piura	29,6	38,1	45,9	100,4	99,2	98,3
Lambayeque	22,9	23,1	27,3	104,8	103,0	99,5
Aceptable	**1993**	**1981**	**1972**	**1993**	**1981**	**1972**
Moquegua	17,2	22,9	30	92,6	89,4	90,1
Ica	16,5	21,3	28,5	102,3	100,3	95,7
Tumbes	12,4	21,2	31,1	88,7	87,2	88,2
Arequipa	14,3	17,4	20,5	101,4	97,9	95,9
Tacna	10,3	14,6	18,9	95,3	87,4	88,5
Lima	3,2	4,3	6,7	104,3	102,0	99,6
Callao	0,1	0,7	2,5	101,1	96,4	95,1
Promedio Nacional	29,9%	34,8%	40,5%	101,2%	100,3%	99,5%

Fuente: *Perú series estadísticas 1970-94.* Lima: INEI, Octubre 1995. Nuestros propios estimados.

Cuadro 9: Estructura de ingresos de hogares por sexo y nivel de pobreza

	Estructura de hogar	% de hogares pobres
ENNIV I 1986		
Total	100	17,0
Masculina	82,5	16,9
Femenina	17,5	17,4
ENNIV II 1990		
Total	100	14,2
Masculina	81,3	43,5
Femenina·	18,7	47,5
ENNIV III 1994		
Total	100	42,0
Masculina	82,6	43,4
Femenina	17,4	32,1

La columna en la mano derecha muestra todos los hogares mantenidos por hombres. 16,9% eran pobres en 1986, mientras que 17,4% de las casas mantenidas por mujeres eran pobres ese mismo año. En 1994, 32,1% de las casas mantenidas por mujeres eran pobres *versus* 43,4% de hogares mantenidos por hombres. El cálculo para 1994 es nuestro estimado dado que la presente publicación muestra que de todos los hogares pobres, 86,5% son mantenidos por hombres y 13,5% mantenidos por mujeres, lo que da como resultado un 100% de hogares en el cuadro 1 de ENNIV 1994.

Fuente: *Retrato de la familia peruana, niveles de vida 1991-94*. Lima: UNICEF/Cuanto, p.41. La recalculación es un estimado de los datos mostrados en el cuadro 3.2, p.45, para poder comparar con el material recientemente publicado.

Cuadro 10: Perú: Tendencias en ingresos de Trabajo Real (1985=100)

	Privada	Pública	Mínima	Ingreso de autoempleo
1985	100	100	100	100
1986	130,5	101,8	103	115,3
1987	139,6	124,8	113,9	126,6
1988	91	117,3	84	116,2
1989	61,2	60,5	44,6	79,5
1990	43,8	32,9	39,5	48,7
1991	49,3	16,5	27,4	32,2
1992	49,4	20,6	29,7	25,3

Fuente: Figueroa, Altamirano y Sulmont: p. 38, cuadro 2.

Cuadro 11: Población Económicamente Activa (Nacional y por departamentos)

Departamentos por niveles de pobreza	Estructura porcentual de la PEA			Tasa de PEA por departamento (%)		
Muy pobre	**1993**	**1981**	**1972**	**1993**	**1981**	**1972**
Cajamarca	5,00	5,63	6,03	28	28	25
Huancavelica	1,46	1,86	2,11	27	28	24
Apurímac	1,36	1,67	1,88	25	27	23
Amazonas	1,44	1,56	1,42	30	32	28
Húanuco	1,59	2,63	2,72	28	29	25
Puno	4,50	5,87	5,78	30	34	28
Cuzco	4,46	5,11	5,54	31	32	29
Ayacucho	1,85	2,66	2,79	27	27	23
Total PEA	22,66	26,99	28,79			
Promedio de la tasa de actividad económica				28,25	29,62	25,62
Pobres	**1993**	**1981**	**1972**	**1993**	**1981**	**1972**
Ancash	3,83	4,37	4,88	29	27	25
Madre de Dios	0,38	0,27	0,18	40	42	32
Loreto	2,82	2,56	3,38	29	27	34
Pasco	0,91	1,10	1,19	28	27	26
San Martín	2,74	1,88	1,46	35	30	25
Ucayali	1,37	1,13	n.d	31	36	n.d
Total PEA	12,08	11,31	11,9			
Promedio de la tasa de actividad económica				32	31,5	28,4
No tan pobres	**1993**	**1981**	**1972**	**1993**	**1981**	**1972**
Junín	4,39	4,84	4,91	30	29	27
La Libertad	5,37	5,19	5,41	30	27	26
Piura	5,63	6,17	5,84	29	28	26
Lambayeque	3,80	3,55	3,47	29	27	26
Total PEA	19,19	19,75	19,63			
Promedio de la tasa de actividad económica				29,5	27,75	26,25
Aceptable	**1993**	**1981**	**1972**	**1993**	**1981**	**1972**
Moquegua	0,65	0,67	0,63	36	34	32
Ica	2,40	2,33	2,69	30	28	29
Tumbes	0,69	0,67	0,55	32	31	27
Arequipa	4,33	4,33	4,27	34	32	21
Tacna	1,14	1,00	0,85	37	36	34
Lima	33,63	30,37	29,43	37	33	32
Callao	3,26	2,63	2,59	36	31	31
Total PEA	46,1	42	41,01			
Promedio de la tasa de actividad económica				34,57	32,14	29,42
Total nacional PEA	100	100	100			
Promedio nacional de la tasa de actividad económica				32	31	28

Fuente: *Perú series estadísticas 1970-94.* Lima: INEI, Octubre 1995. Nuestros propios estimados.

Cuadro 12
PBI per cápita y
Tasas de analfabetismo por departamento, 1990

Tasa de analfabetismo		PBI per cápita		
Muy pobre	**1990**	**1993**	**1981**	**1972**
Cajamarca	26,0	n.d	n.d	n.d
Huancavelica	31,5	n.d	n.d	n.d
Apurímac	38,0	n.d	n.d	n.d
Amazonas	17,7	n.d	n.d	n.d
Huánuco	22,3	n.d	n.d	n.d
Puno	21,8	65	85	75
Cuzco	2,8	95	105	93
Ayacucho	35,1	n.d	n.d	n.d
Categoría de tasa promedio	24,4			
Pobres	**1972**	**1993**	**1981**	**1972**
Ancash	19,7	80	113	101
Madre de Dios	3,9	n.d	n.d	n.d
Loreto	8,9	287	590	212
Pasco	14	n.d	n.d	n.d
San Martín	10,1	n.d	n.d	n.d
Ucayali	6,8	n.d	n.d	n.d
Categoría de tasa promedio	10,56	n.d	n.d	n.d
No tan pobres	**1972**	**1993**	**1981**	**1972**
Junín	12,4	179	194	195
La Libertad	10,8	146	178	176
Piura	12,6	142	190	198
Lambayeque	8,0	173	191	197
Categoría de tasa promedio	10,95			
Aceptable	**1972**	**1993**	**1981**	**1972**
Moquegua	5,9	n.d	n.d	n.d
Ica	2,8	n.d	n.d	n.d
Tumbes	3,1	n.d	n.d	n.d
Arequipa	5,7	217	255	239
Tacna	4,2	205	325	494
Lima	2,4	232	370	379
Callao	1,9	n.d	n.d	n.d
Subtotal	4,87	n.d	n.d	n.d

Fuente:INEI.

Cuadro 13
PBI Estructura de ingresos nacional per cápita

Participación de departamentos seleccionados en el PBI nacional (%)			
Muy pobre	**1993**	**1981**	**1972**
Cajamarca	n.d	n.d	n.d
Huancavelica	n.d	n.d	n.d
Apurímac	n.d	n.d	n.d
Amazonas	n.d	n.d	n.d
Huánuco	n.d	n.d	n.d
Puno	2,0	1,99	2,17
Cuzco	2,80	2,30	2,45
Ayacucho	n.d	n.d	n.d
subtotal	5,60	4,29	4,62
Pobres	**1993**	**1981**	**1972**
Ancash	2,19	2,45	2,74
Madre de Dios	n.d	n.d	n.d
Loreto	5,66	7,48	2,95
Pasco	n.d	n.d	n.d
San Martín	n.d	n.d	n.d
Ucayali	n.d	n.d	n.d
subtotal	7,85	9,93	5,69
No tan pobres	**1993**	**1981**	**1972**
Junín	5,33	4,33	0,05
La Libertad	5,34	4,59	5,20
Piura	5,68	5,61	6,27
Lambayeque	4,59	3,38	3,75
Subtotal	20,94	17,91	15,27
Aceptable	**1993**	**1981**	**1972**
Moquegua	n.d	n.d	n.d
Ica	n.d	n.d	n.d
Tumbes	n.d	n.d	n.d
Arequipa	5,72	4,73	4,70
Tacna	1,29	1,22	1,75
Lima	42,53	46,15	48,80
Callao	n.d	n.d	n.d
Subtotal	49,54	52,1	55,25
Total de muestra en PBI nacional	83,12	84,22	80,83

Fuente: La base de datos fue dada por Gonzalo Camargo y Giovanan Aguilar, hecha para su documento «Crecimiento desigual al interior de un país. La relación entre Lima y el resto de departamentos del Perú». Lima: PUCP, 1997, presentado en la Asociación Internacional Econométrica de Santiago de Chile, 1997. Mis estimados son hechos sobre la base del PBI nacional publicado por el INEI y dividido por el PBI por departamentos dados por Aguilar y Camargo.

Cuadro 14: Mujeres por cada 100 hombres según grupos ocupacionales 1990

Profesionales Técnicos y relacionados	Administración y gerencia	Clero y relacionados	Ventas	Servicios	Agricultura y relacionados	Producción, Transporte y mano de obra
69	28	99	113	60	18	22

Fuente: *The World's Women 1995.* Nueva York:: Naciones Unidas.

Cuadro 15: Distribución de ingresos Porcentaje del PBI (urbano) ingresos de hogares

	1994	1972
1) 10% más alto	34,3	42,9
2) 20% más alto	50,4	61,0
3) Cuarto quintile	21,4	21,0
4) Tercer quintile	14,1	11,0
2) 20% más bajo	4,9	1,9
3) 40% más bajo	14,1	7,0
Indice de paridad 2/1=1,0	0,411	0,163

Fuente: Fuentes oficiales peruanas tomadas por el Banco Mundial. En: *World Development Report, 1989 y 1996.*

Cuadro 16: Tasas de analfabetismo del total de la población

	Total Nacional	Total Nacional		Urbana		Rural	
		Masculina	Femenina	Masculina	Femenina	Masculina	Femenina
1993	12,8	7,1	18,3	3,4	9,8	17,0	42,9
1981	18,1	9,9	26,1	3,6	12,5	23,2	55,8
1972	27,5	16,7	38,2	5,9	19,1	34,3	69,2

Fuente: INEI cuadro 1.27.

Cuadro 17: Niveles de educación de acuerdo con el Censo Nacional para población encima de los 15 años de edad

	Analfabetos	Primaria	Secundaria	Terciaria	No contesta
1993	12,3%	31,8%	35,5%	20,4%	0,0%
1981	15,2%	41,4%	30,4%	9,9%	3,1%
1972	26,3%	47,7%	20,4%	4,4%	1,2%

Fuente: INEI.

Cuadro 18: PEA por sector de actividad %

	Agricultura	Minería	Manufactura	Construcción	Comercio	Finanzas	Servicios
1972	46,5%	1,5%	12,6%	4,3%	11,7%	1,4%	17,7%
1981	39,5%	2,0%	11,2%	3,9%	13,3%	2,4%	23,1%
1993	26,7%	1,0%	11,0%	3,6%	16,4%	4,0%	32,1%

Fuente: INEI.

Cuadro 19: Educación de mujeres

1990	Analfabetismo 15-24	Analfabetismo 25+	Matrícula escolar Primaria y secundaria	Mujeres matriculadas Por cada 100 hombres Terciaria
Masculina	3,5	13,2	100	100
Femenina	10,2	34,6	94	54

Fuente: *The World's Women 1995.* Nueva York: Naciones Unidas.

Cuadro 20: Expectativa de vida (en años)

	1970-1975		1990-1995	
	Masculina	Femenina	Masculina	Femenina
Expectativa de vida al nacer	54	57	63	67

Fuente: *The World's Women_1995.* Nueva York: Naciones Unidas. Cuadro 6.
La tasa de mortalidad materna entre mujeres sin educación en 1991 es mucho mayor que el promedio de la tasa de mortalidad materna en 1981: 489 murieron por cada 100 mil partos contra 49 que murieron estando educadas. El promedio nacional de mujeres alumbrando hoy es 261 por 100 000 nacimientos.

Cuadro 20: Expectativa de vida (en años)

	1970-1975		1990-1995	
	Masculina	Femenina	Masculina	Femenina
Expectativa de vida al nacer	54	57	63	67

Fuente: *The World's Women_1995.* Nueva York: Naciones Unidas. Cuadro 6.
La tasa de mortalidad materna entre mujeres sin educación en 1991 es mucho mayor que el promedio de la tasa de mortalidad materna en 1981: 489 murieron por cada 100 mil partos contra 49 que murieron estando educadas. El promedio nacional de mujeres alumbrando hoy es 261 por 100 000 nacimientos.

4. Descentralización: temas y problemas

Sistemas centro-periferia, descentralización y políticas públicas

Efraín Gonzales de Olarte

1. Introducción

La descentralización es uno de los procesos de cambio institucional que forma parte de la modernización del Estado y de los sistemas organizativos y de toma de decisiones de fines del siglo XX. Es, en realidad, una evolución institucional, sobre todo, en países como el Perú, de larga historia y cultura centralista.

La idea básica de la descentralización es la delegación de funciones y de capacidad de toma de decisiones a los niveles de una organización donde son más eficientes en la asignación de recursos y más eficaces en la producción de bienes y servicios. En buena cuenta, es una reforma institucional con dos propósitos esenciales: uno económico, que es hacer de la economía fiscal más eficiente en la generación de impuestos y en la asignación del gasto público; otro político, que es generar mecanismos institucionales de relación entre el ciudadano-contribuyente y el Estado —en los diferentes niveles de gobierno— con el propósito de fomentar la participación en el gobierno, tanto en el diseño de las políticas públicas como en la fiscalización de la gestión gubernamental. De esta manera, la descentralización hace que la economía fiscal sea un medio para la participación ciudadana en el manejo del Estado, en cada nivel de gobierno: central, regional y local, de ahí el carácter revolucionario de la descentralización.

Por estas razones, la redefinición del papel y funcionamiento de las políticas públicas es fundamental en la descentralización. Debido a su importancia, existen varias teorías sobre por qué y cómo deben ser diseñadas las políticas públicas; obviamente, cada teoría tiene

sus propias derivaciones normativas. Presentaremos los puntos de vista de la teoría neoclásica y de la economía política moderna, lo que también nos permitirá analizar las propuestas de políticas públicas de cada una de ellas.

2. Teoría económica

Según la teoría económica neoclásica, las políticas públicas son el medio de intervención del Estado en la economía, en particular en las fallas de mercado, es decir, cuando un sistema de mercados privados es incapaz de proveer ciertos bienes y servicios de manera eficiente y en niveles óptimos. Existen fallas de mercado porque existen situaciones de no-exclusión y de no-rivalidad en el consumo. Las principales fallas son: las externalidades, los bienes públicos, los monopolios y, a nuestro entender, las desigualdades distributivas generadas por el propio funcionamiento de la competencia capitalista, dentro de las cuales están las desigualdades espaciales. De ahí que la centralización económica es en cierta medida otra falla adicional del mercado.

Así, las fallas de mercado definen los casos en los que tiene que intervenir el gobierno, y la descentralización se justifica porque la distintas fallas tienen una definición espacial precisa. Por ejemplo, la justicia, que es considerada como un bien público, debe tener un carácter nacional; en consecuencia, es el gobierno central quien debe ocuparse del suministro de justicia, no así de los parques públicos (otro bien público), que por su espacio limitado deben estar a cargo de los gobiernos locales.

La economía neoclásica considera que la intervención del Estado es un fenómeno totalmente exógeno al sistema de mercado, lo que lleva a plantear las políticas públicas como decisiones autónomas, al margen de las estructuras económicas preexistentes.

Basados en estos criterios se puede definir las funciones del Estado en los distintos niveles de gobierno, relacionando funciones

propias a un Estado nacional con aquellas derivadas de las fallas de mercado según la amplitud del espacio geográfico, tal como mostramos en el cuadro 1.

Como se puede observar, las políticas públicas se deberían gestar y ejecutar en los tres niveles de gobierno para que la acción del Estado sea eficiente, o sea, para que los costos de operación y transacción sean los más bajos posibles. Es decir, la descentralización estatal tiene como objetivo la eficiencia del gobierno en cada nivel.

Bajo esta perspectiva la centralización es una «falla del Estado» pues la asignación de los recursos públicos es ineficiente y puede generar mayores distorsiones en los mercados si el centralismo se utiliza con criterios de prebenda, por ejemplo, fomentando la generación de monopolios.

La solución a la mayor parte de las fallas del mercado pasa por la fijación de impuestos —por ejemplo en las externalidades— y de la asignación del gasto público para financiar algunos bienes públicos y la mitigación de las desigualdades distributivas. Como las fallas del mercado tienen una dimensión espacial determinada, impuestos y gastos deben ser generados y asignados por los niveles de gobierno correspondientes a cada espacio de gobierno local, regional o nacional. De esta manera es que se configura la descentralización fiscal como condición *sine qua non* para la descentralización del resto de políticas públicas.

El problema más serio a resolver en esta materia es la coordinación entre descentralización tributaria y descentralización del gasto público. Idealmente, uno de los principios de las finanzas públicas es la responsabilidad fiscal, es decir, todo gasto debe estar debidamente financiado por impuestos, pero esto solo es posible en países con distribuciones de ingresos regionales poco desiguales. En países como el Perú existen regiones, provincias y distritos que son incapaces de financiar sus propios gastos por los bajos ingresos de sus habitantes (Gonzales de Olarte *et al.* 1994); es cuando la desigualdad distributiva aparece como una falla de mercado que el Estado debe corregir a través de las transferencias de niveles superiores de gobierno a niveles

inferiores, o sea, desde el gobierno central o regional hacia los gobiernos locales, y desde las regiones ricas hacia las regiones pobres.

Bajo la perspectiva neoclásica, las funciones del gobierno en cada nivel, los mecanismos de recolección de impuestos y de asignación de gastos, están técnicamente definidos y orientan la ejecución de las políticas económicas, sobre todo de aquellas que interesan a nivel subnacional, que son las políticas sectoriales y las políticas sociales. Normalmente las políticas sectoriales, que sirven para corregir las heterogeneidades productivas y tecnológicas, deben estar descentralizadas a escala regional, es decir, los gobiernos regionales son los ejecutores naturales del apoyo al desarrollo sectorial en cada región (desarrollo agropecuario, industrial y de servicios), tal como se observa en el cuadro 1. En cambio, las políticas sociales —tales como educación, salud, infraestructura básica, programas antipobreza—, que son las que sirven para mejorar el denominado *capital humano*, deben ser gestionadas y ejecutadas por los gobiernos locales, puesto que son los más cercanos a la población, a sus necesidades y a sus particularidades culturales regionales.

Sin embargo, el enfoque neoclásico no toma en cuenta que existen intereses económicos y políticos que son los que definen no solo la orientación de las políticas públicas, sino también el grado de centralización o descentralización del Estado. Para entender este problema es necesaria una economía política.

3. Economía política

A diferencia del enfoque anterior, la intervención del Estado en la economía y, en consecuencia, en el diseño de las políticas públicas, depende de cómo está estructurado el Estado y de los intereses que representa cada gobierno, es decir, la intervención estatal es en buena medida endógena al sistema económico.

Desde nuestro punto de vista de economía política, la centralización es el resultado del desarrollo del funcionamiento del sistema

Cuadro 1
Descentralización de las funciones de los diferentes niveles de gobierno en el Perú

	Funciones de cada nivel de gobierno
GOBIERNO CENTRAL	Defensa nacional, infraestructura de envergadura nacional: carreteras nacionales, autopistas, aeropuertos, puertos, correos, telecomunicaciones, energía. Justicia, diplomacia, legislación en recursos naturales, en industria, en comercio internacional e interregional Política macroeconómica. Lineamientos de las políticas redistributivas y políticas sectoriales. Regulación
GOBIERNOS REGIONALES	Infraestructura de envergadura regional: carreteras regionales, energía y servicios de salud de alto nivel, educación superior. Seguridad regional (policía regional). Lineamientos y concertación del desarrollo regional. Apoyo al desarrollo tecnológico regional. Ejecutores de las políticas sectoriales y de las políticas redistributivas. Regulación
GOBIERNOS LOCALES Municipalidades provinciales	Educación primaria y secundaria, salud de nivel intermedio. Coordinación de los gobiernos locales, e intermediarios con el gobierno regional y nacional. Infraestructura local, agua y desagüe, transporte urbano. Seguridad ciudadana (policía provincial). Habilitación urbana y titulación de predios urbanos.
Municipalidades distritales	Salud básica, programas de apoyo a la pobreza. Parques, recreo, cultura, bomberos, mercados, recojo de basura. Titulación de predios rurales

centro-periferia, en el cual confluyen dos procesos que se pueden retroalimentar y que originan la formación del centro y de su correspondiente periferia. Por un lado, se tiene la concentración económica que proviene de la concentración de la propiedad en pocas manos, lo que facilita la aparición de rendimientos de escala crecientes (Krugman 1993), que conjuntamente generan situaciones de competencia imperfecta de mercados —con monopolios y/u oligopolios discriminadores favorables al crecimiento del centro—. Por otro, la centralización fiscal y de las decisiones de políticas económicas en el nivel del gobierno central, que se hacen en función de criterios políticos definidos por el peso electoral del centro.

Desde esta perspectiva, la descentralización significa generar otros centros alternativos y redistribuir hacia la periferia. Existen dos caminos para que esto suceda: el primero es que la periferia urbana (centros urbanos secundarios) y rural se fortalezca económicamente, lo que significa que aparezcan algunos rendimientos de escala crecientes o la localización de capital físico en lugares periféricos: esta sería la vía privada de la descentralización. El segundo, es la voluntad política de parte del gobernante para compensar y redistribuir hacia las periferias —recursos fiscales a través de políticas públicas— con el propósito de crear o reforzar centros secundarios y de compensar a la periferia rural: esta es la vía pública o estatal de la descentralización.

El problema de la descentralización en países como el Perú es cómo combinar ambas vías, es decir, cómo generar incentivos desde el Estado para que la iniciativa privada genere nuevos centros o refuerce los ya existentes. La manera de lograrlo es por medio de políticas capaces de generar un proceso cooperativo entre Estado y sector capitalista privado a través de la inversión pública complementaria o motivadora de la inversión privada —es decir, expandiendo la oferta descentralizada—, y mediante el incremento del gasto público descentralizado que, a su vez, incremente la demanda de los centros secundarios. La regla de oro de la descentralización cooperativa es que lo que gaste el Estado lo ganen los capitalistas periféricos

quienes —por definición— deberían tener intereses distintos a los capitalistas del centro (Gonzales de Olarte 1982). Pero esto requiere de la existencia de una clase capitalista o de grupos de interés regionales capaces de organizarse para luchar por sus mercados y para organizar sus intereses y convertirlos en los intereses regionales, los cuales deben ser apoyados por los trabajadores, los independientes y los rentistas porque también los benefician. Es decir, debe haber una sociedad regional articulada por intereses regionales.

En suma, para la teoría económica la descentralización es un problema de mejorar la eficiencia de los mercados y resolver las fallas del mercado territorialmente localizadas. Para la economía política la descentralización es un proceso redistributivo de capitales y de recursos fiscales, es decir, de poder económico y político, el cual se efectúa en razón de la existencia de una voluntad política emanada de los conflictos de intereses entre capitalistas periféricos y del centro, o de conflictos sociales derivados de las desigualdades propias a la economía de mercado. En el caso de la teoría económica, la descentralización es un resultado de la pura voluntad política y es aplicada por razones extraordinarias como la realización de un ajuste estructural apoyado por los organismos internacionales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. En el caso de la economía política, son las presiones políticas las que empujan a la descentralización.

4. La experiencia peruana

El Perú es un país bastante centralizado económica y políticamente. La historia de su centralización reciente está muy vinculada con el modelo económico primario-exportador y semindustrial dependiente (PESID) y al proceso de urbanización y migración posterior a la Segunda Guerra Mundial (Gonzales de Olarte 1989). La creación de un centro económico tan grande como es el de Lima, y de los centros secundarios como Arequipa, Trujillo o Lambayeque, ha sido el efec-

to de: 1) la industrialización oligopólica y dependiente de las importaciones de materia primas, bienes de capital y tecnología, facilitadas por los excedentes, las divisas y recursos fiscales provenientes de la exportación —sobre todo minera— que al mismo tiempo inhibió el fortalecimiento de los centros secundarios y subordinó el *hinterland* rural (Gonzales de Olarte 1982, 1992) y 2) del centralismo estatal que favoreció el reforzamiento del centralismo económico de Lima. La centralización actual del Perú es el resultado de la combinación de las fallas de mercado y de las fallas del Estado a lo largo de los últimos cincuenta años.

El sistema centro-periferia generado se basa en los rendimientos de escala crecientes de la industria limeña, de las economías de aglomeración (externalidades debidas a la urbanización-industrialización), de la demanda urbana (de Lima y resto de ciudades), que han generado un tipo de articulación de Lima con el resto del país que reproduce la centralización y el centralismo y que tiene las siguientes características: 1) el intercambio comercial entre Lima y el resto de regiones es desequilibrado, pues Lima es un exportador neto y las regiones tienen déficits comerciales con Lima. En cambio, el comercio internacional tiene características inversas, es decir, Lima tiene un déficit comercial con el extranjero, mientras que el resto de las regiones tiene un superávit. Así, Lima, que tiene industria, no exporta al extranjero pero sí al resto del país, consumiendo las divisas que generan los sectores minero y pesquero, y que se depositan en el sistema bancario de Lima; 2) en Lima se recauda el 90% de los ingresos fiscales y solo se gasta el 55%, el restante 45% se gasta en las otras regiones; 3) el 50% del ahorro familiar y el 54% del ahorro empresarial se generan en Lima, y se invierte el 55% del total nacional, es decir, Lima autofinancia su inversión. En consecuencia, tenemos la siguiente ecuación de relación centro-periferia:

$$(X_{LRR} + X_{LX} + X_{RRL} + X_{XL}) - (M_{LRR} + M_{LX} + M_{RRL} + M_{XL}) = (T_L + T_{RR}) - (G_L - G_{RR})$$

donde las exportaciones de Lima al resto de regiones y al extranjero más las exportaciones del resto de regiones a Lima y al extranjero,

menos las importaciones, es igual al resultado fiscal. Esto significa que los desequilibrios comerciales entre el centro y la periferia son compensados por el gasto fiscal, es decir, Lima constituye el centro porque subordina comercialmente al resto de regiones, pero el Estado transfiere los recursos suficientes para mantener el funcionamiento equilibrado de las regiones.

Este es el tipo de articulación que debería romper la descentralización. Por tanto, descentralizar significaría que las balanzas comerciales de Lima y el resto de regiones estén equilibradas territorialmente, es decir, Lima debería poder generar las divisas que utiliza su industria y las regiones deberían poder utilizar las divisas que generan. Además, cada región debería tener equilibradas sus cuentas fiscales, es decir, los ingresos regionales de cada región deberían ser iguales a sus gastos. Este debería ser el objetivo central de la descentralización.

Desafortunadamente, lograr poner este objetivo en la agenda del gobierno no es posible por cuatro razones: 1) no existe la voluntad política del gobernante, el presidente Alberto Fujimori, para plantearlo, pues su régimen político y su alianza con los militares es por definición centralista; 2) la inversión más importante se está dando en la minería —en las regiones—, con lo cual el modelo económico que hace depender a la industria de Lima de las divisas regionales se está profundizando, por lo que las bases del sistema centro-periferia tenderán a reforzarse; 3) el comercio interregional tiende a disminuir las exportaciones de Lima al resto de regiones y aumenta las importaciones regionales del extranjero, por efecto del tipo de cambio atrasado y la apertura externa, pero como dicha balanza es negativa desde hace varios años, en el momento que se dé una corrección, se volverá a la situación anterior mostrada en la ecuación; y 4) finalmente, la descentralización tiene como prerrequisito la existencia de sociedades regionales, es decir, de sociedades organizadas institucionalmente, con objetivos comunes y con identidad propia, cosa que no se da en el Perú, salvo quizá en Arequipa.

La descentralización en el Perú tendrá que esperar a que se generen las crondiciones que la faciliten —o voluntad política o fortalecimiento de las sociedades y economías regionales—, y que hoy desafortunadamente no están dadas. La agenda de investigación y acción sobre la descentralización desarrollista y democratizadora está dada por estos problemas.

Bibliografía

Gonzales de Olarte, Efraín

1982 *Economías regionales del Perú*. Lima: IEP.

1989 *Problemas económicos de la regionalización*. Documento de Trabajo n.° 41, Lima: IEP.

1992 *La economía regional de Lima. Crecimiento, urbanización y clases populares*. Lima: IEP.

1997 «La descentralización en el Perú: diagnóstico y propuesta». En: *Ajuste estructural en el Perú. Modelo económico, empleo y descentralización*. Lima: IEP, 223-252.

Gonzales de Olarte, Efraín, Teobaldo Pinzás y Carolina Trivelli

1994 *Descentralización fiscal y regionalización en el Perú*. Documento de Trabajo 187, Washington: BID.

Krugman, Paul

1993 *Geography and Trade*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press y Leuven University Press.

La Cabalgata de Huancavelica: despertar de un pueblo[1]

Martín Soto

En la historia de los pueblos hay acontecimientos que marcan profundamente sus conciencias y dejan importantes enseñanzas. En el caso de los huancavelicanos, «La Cabalgata de los Andes» fue un episodio de este tipo, pues ha iniciado una nueva fase que podemos denominar el nuevo despertar del pueblo huancavelicano.

1. Confluencias de gobiernos locales y comunidades campesinas

En 1996, Federico Salas Guevara es elegido Alcalde de la Provincia de Huancavelica en elecciones municipales complementarias en una lista independiente, luego de la anulación de las mismas por evidentes hechos de corrupción. Hijo de uno de los antiguos hacendados de Huancavelica, después de haber estudiado en colegios de Lima y desempeñado cargos en importantes organismos del Estado como COFIDE, recién en el año 1993 regresó a la llamada *tierra del mercurio* con la idea de buscar lo que él llama el resurgimiento y progreso de Huancavelica, para lo cual pensaba debía de llamar la atención de las autoridades limeñas sobre la problemática de atraso y olvido de esta parte del Perú. En esta lógica, desde la Municipalidad Provincial se enviaron dos memoriales a las autoridades del Gobierno Central pidiendo mayores recursos para atender la situación de extrema pobreza de los huancavelicanos, los mismos que corrieron la suerte de

---

[1] Este artículo, presentado en el foro, forma parte del libro *Cabalgando por el futuro. Huancavelica y el desplazamiento* de Martín Soto, Óscar Garay y Aristión Tinoco. Lima: CPRL, 1997. (N. del E.).

tantos otros documentos que llegan a Lima: la indiferencia y el olvido.

Frente a ello, y con la finalidad de unir esfuerzos de todo el departamento, se avanza en articular a los municipios distritales y provinciales a nivel departamental. Este esfuerzo se concretiza con la realización del I y II Encuentros de Alcaldes Huancavelicanos realizados en junio y agosto del presente año en donde precisamente se toma el acuerdo de impulsar la llamada Cabalgata hacia Lima, como forma de exigir atención del Gobierno Central a las tres demandas planteadas: que Huancavelica sea declarada Región Autónoma y Piloto, Canon Energético y Programa de Emergencia para el año 1998.

Al mismo tiempo, Federico Salas privilegia su relación y el apoyo de su gestión municipal a las comunidades campesinas de la provincia, tratando de hacer en la mayoría de ellas pequeñas obras, pero sobre todo realizando constantes visitas en aniversarios o fiestas patronales comunales de las tantas que se realizan, gesto que no ha sido usual en las gestiones municipales anteriores y que es altamente apreciado por los campesinos comuneros. Con esto logra tener una creciente simpatía y apoyo en las comunidades campesinas y aprovechando cada visita busca motivarlos para participar en la llamada *Cabalgata*. En cambio, en la ciudad, el apoyo a su gestión es muy escaso. Incluso hay fuertes críticas por privilegiar obras consideradas no prioritarias como la renovación de las veredas de la Avenida Manchego Muñoz —arteria principal de entrada a la ciudad—.

Este proceso de preparación de la Cabalgata se da paralelo a otro de enorme trascendencia y que contribuyó luego al éxito de la misma: el reactivamiento de la comunidad campesina y de las organizaciones supracomunales de los productores agropecuarios. En efecto, luego de la disminución sustantiva de la violencia política —a partir sobre todo de 1994—, las comunidades campesinas más afectadas por la violencia —que eran las de la zona ganadera— habían iniciado un proceso de reconstrucción y reactivamiento: después de largos años de terror *de los rojos y los verdes* volvían a realizar regularmente las asambleas comunales, habían vuelto a elegir a sus diri-

gentes y autoridades y, sacudiéndose poco a poco del temor de la guerra, hacían llegar sus reclamos a las autoridades locales en memoriales y oficios que generalmente corrían la misma suerte de los del Municipio a Lima. De otro lado, la Ley de Titulación individual de las Comunidades Campesinas, que se venía discutiendo desde el año 1996, había generado expectativas al principio, pero, luego, honda preocupación en todas las comunidades, especialmente entre los comuneros de la zona agrícola (provincias de Acobamba, Angaraes, Tayacaja y la zona agrícola de la provincia de Huancavelica). Preocupación que se ahondó con el intento de regreso de algunos antiguos patrones o dueños —como en el caso de la comunidad de Ccarhuacc—, y la actividad del Ministerio de Agricultura que viene promoviendo la titulación individual de los terrenos no saneados que fueron entregados por la Reforma Agraria.

Como parte de ese proceso, en el mes de julio se realiza la Asamblea del Comité de Productores Alpaqueros del Departamento de Huancavelica. Este evento permite renovar su junta directiva, y después de largos años, iniciar gestiones con memoriales enviados en julio y agosto, ante el gobierno central, pidiendo apoyo a este sector fuertemente afectado por la violencia, la escasez de lluvias en los primeros meses del año 1997, y con ello también de pastos, la proliferación de enfermedades del ganado, sobre todo, alpaquero, ovino y vacuno y, finalmente, las fuertes nevadas del mes de agosto.

Un año antes, cientos de familias afectadas por la violencia política en años anteriores (familias desplazadas en proceso de inserción y que retornan a su lugar de origen) habían formado la Asociación Departamental de Familias Desplazadas y también venían clamando, sin ser escuchadas, apoyo que les permita insertarse en mejores condiciones en la ciudad; pero, sobre todo, apoyo para desarrollar el proceso de reconstrucción de sus comunidades.

De otro lado, los días 13, 14 y 15 de agosto, se realizaba en el distrito de Paucará-Acobamba, el III Congreso del Comité de Productores Agropecuarios y de Comunidades Campesinas de Huancavelica, con la asistencia de 240 delegados, especialmente de las

Provincias de Huancavelica, Angaraes y Acobamba. En este evento, los campesinos, además de la exigencia de un Plan de Emergencia frente al Fenómeno del Niño, y el rechazo a la Ley de Titulación individual de las comunidades, plantean el conjunto de reivindicaciones del campesinado de Huancavelica. No era para menos, la pobreza en sus hogares sigue siendo dramática; en el año 1997 el 60% de los cultivos de papa se habían perdido, incluso en lugares como Castrovirreyna y otras zonas altas se había perdido toda la cosecha, los cereales y otros cultivos andinos en un promedio de 40%, los precios de sus productos estaban por los suelos. Federico Salas participa en dicho evento llamando a los dirigentes a sumarse a la Cabalgata: «Necesito que me acompañen valientes dirigentes, capaces de ir conmigo hasta Lima y reclamar recursos para Huancavelica». Los delegados del Congreso del COPRACCH, que en dicho evento cambian de nombre a Federación Departamental de Comunidades Campesinas, toman el acuerdo unánime de apoyar dicha jornada. Reciben también el ofrecimiento de la Municipalidad que va a empezar a construir la Casa Campesina de Huancavelica, la misma que sería entregada a los comuneros.

Así, tres semanas antes de la fecha fijada para iniciar la Cabalgata, la casi totalidad de las comunidades, especialmente del Distrito de Yauli, eligieron en asambleas comunales las delegaciones generalmente encabezadas por los presidentes comunales o *varayocc,* y es esta confluencia de los gobiernos locales y las organizaciones comunales campesinas lo que posibilita el éxito de esta jornada.

2. Valientes jinetes y caminantes huancavelicanos

A las 7 de la mañana del 2 de setiembre, después de una misa y entre vivas por la unidad y la autonomía de Huancavelica y llantos de emoción, partieron hacia Lima 52 jinetes y otros 80 caminantes. Una multitud de 1 500 huancavelicanos los acompañaron desde la plaza de armas hasta el puente Santa Rosa a 3 Km de la ciudad. Los parti-

cipantes principales, además de Federico Salas y algunos alcaldes distritales, son delegaciones y autoridades comunales elegidas y enviadas por asambleas comunales. El contingente más numeroso de comuneros es el del distrito de Yauli, principal zona de resistencia campesina en el período de la violencia; allí destaca la delegación de Chopcca que había elegido delegados y autoridades por cada uno de sus 14 anexos; la pobreza de la zona hace que solo vayan con 3 caballos y el resto empieza la marcha a pie: las comunidades de Ambato, Pachaclla —que es la antigua hacienda del padre de Federico Salas—, Ccarhuacc, Pantachi Condorhuachana, Atalla, Los Angeles y Vista Alegre de Carahuasa, Sachapite, Mosocc Cancha. Pero también hay delegados y autoridades comunales de los distritos de Acoria, Nuevo Occoro, Huando, Izcuchaca y de algunas comunidades de las Provincias de Castrovirreyna, Angaraes y Acobamba. Finalmente, participan como delegados de la Federación de Comunidades Campesinas, Joaquín Rivero de la Comunidad de Sacsamarca; del Comité de Productores de Alpaca del Departamento de Huancavelica, Quintín Riveros; y el Presidente de la Asociación Departamental de Familias Desplazadas, Víctor Sedano González. Sin embargo, fuera de los alcaldes, ningún funcionario de las entidades del Estado en Huancavelica apoyó ni partió en la Cabalgata. Era evidente que el gobierno veía en ella una lucha de poca trascendencia y subestimó su alcance. De otro lado, se oponía a la misma en tanto era impulsada por otras fuerzas y con reivindicaciones que iban más allá de sus políticas asistenciales.

La calurosa despedida de los en adelante llamados *valientes jinetes y caminantes huancavelicanos* fue el primer síntoma de la trascendencia que alcanzaría esta novedosa y audaz forma de lucha. En el camino en cada uno de los distritos, como Huando, Palca, Izcuchaca, Acostambo del recorrido Huancavelica-Huancayo, los pobladores masivamente se volcaban a solidarizarse con quienes consideraban casi como héroes. Consideraban que con ellos al fin Huancavelica se haría escuchar después de tanto olvido. Pero más importante aún fue la multitudinaria solidaridad que la Cabalgata encontró en otros

departamentos. Al llegar a Huancayo, en particular en el distrito de Chilca, fueron recibidos por unos cinco a seis mil huancaínos y residentes huancavelicanos. El alcalde y pueblo de Jauja los recibió en un mitin y lo mismo sucedería el 7 de setiembre en Chosica en la entrada de Lima.

Paralelo a esta solidaridad, en el recorrido de los 500 Km, entre Huancavelica y Lima, a medida que la Cabalgata avanzaba, todos los medios de comunicación difundían día a día al Perú y al mundo la información, no solo del valor de los jinetes y caminatas, sino sobre todo del olvido, marginación centralista, la dramática pobreza y con ello también de las justas demandas de este departamento y pueblo del Ande.

De esta forma, durante casi dos semanas, la Cabalgata se convirtió en un acontecimiento nacional que, de un lado, destacaba de manera descarnada los males nacionales del centralismo, la herencia del período de la violencia, la exclusión y pobreza de los pueblos del Ande que mantiene el modelo neoliberal. De otro lado, mostraba la valentía, la esperanza y el nuevo despertar de un pueblo que, a pesar de todo, tiene fe en un futuro mejor y, como hace siglos, sigue resistiendo y con su ejemplo mostraba a otros pueblos la necesidad de unirse para conquistar sus derechos.

Sin duda, sorprendido por la repercusión nacional de la Cabalgata huancavelicana, el gobierno reacciona, y buscando evitar recibirla en Lima, un día antes, el 7 de setiembre, el presidente Fujimori viaja a la ciudad de Huancavelica. Tres días antes es anunciada la medida a los funcionarios locales. Llegan asesores de Lima a dirigir el operativo. Es el Ministerio de Promoción del la Mujer y del Desarrollo Humano el encargado de toda esta actividad. Se organiza una gran recepción en el coliseo de Pampa Amarilla a la cual asisten los clubes de madres de la ciudad convocados por el PRONAA y unos 1 200 alfabetizadores de todo el departamento que habían venido por el día de la alfabetización que es el 8 de agosto. La concentración reúne cerca de tres mil personas. A las madres y alfabetizadores asistentes se les motiva por su asistencia con cinco kilogramos de alimentos y

polos del Ministerio de la Mujer. Además, a los alfabetizadores se les da una frazada. En la organización del evento participan todas las entidades locales del Estado menos el Municipio. El subprefecto Moisés Munive y todos los gobernadores distritales, junto al PRONAA, son los impulsores principales.

Pero también concurren sectores de la población que buscan que el presidente se pronuncie sobre las demandas planteadas por el alcalde y la Cabalgata. Los estudiantes son los más animosos, corean algunas consignas alusivas a ello. Rápidamente son ubicados algunos de sus dirigentes y 15 de ellos son llevados a la comisaría de la cual salieron esa misma noche.

Al final del paseo del presidente se produce también un apedreamiento a los soldados de parte de los alumnos del Colegio La Victoria de Ayacucho, que es el colegio más importante de Huancavelica, porque no tuvieron la oportunidad de conversar con el presidente sobre la promesa de hace cuatro años del regalo de las computadoras.

Ante una multitud poco entusiasta, el presidente Alberto Fujimori evita referirse y pronunciarse sobre las demandas principales de la Cabalgata. En cambio, ofrece la continuación y culminación del asfaltado de la carretera de Huancavelica hasta Izcuchaca (que es la mitad del recorrido a Huancayo, tramo que debió ser terminado pero que hace 6 meses está paralizado), y luego hasta Huancayo. También promete realizar el ensanchamiento de la vía del viejo tren Huancayo-Huancavelica. Luego sale a recorrer las calles de los barrios de la ciudad visitando los comedores (hay 30 en la ciudad) y *wawa wasis*.

Pero en general se percibe un fuerte descontento en los pobladores de Huancavelica por el hecho de que ya es evidente que el presidente no va a recibir a los que han marchado en la Cabalgata que ese día están en Chosica a las puertas de Lima. Ni siquiera se había referido a ellos en su discurso. Por ello, el día 8 acuden masivamente al llamado de movilización convocado por la Municipalidad Provincial de Huancavelica y después de marchar por las calles principales de la ciudad, se hace un mitin en la plaza de armas. La plaza

se llena pues hay unos tres mil a cuatro mil manifestantes. Sobre todo son estudiantes de la Universidad, el Instituto Pedagógico, y el Tecnológico, que en el mes de julio habían salido masivamente a protestar exigiendo moralización del sector Educación y la destitución del director subregional, y mejores condiciones de estudio. También hablan delegadas de los cuatro barrios-comunidades que están en la ciudad: Ascensión, Yananaco, Santa Ana y San Cristóbal. En menor medida hay estudiantes secundarios y trabajadores de las diversas dependencias del Estado. Este descontento incluso se había percibido el día anterior con los estudiantes de los Institutos Superiores y también con otros sectores estudiantiles. Al final del paseo del presidente por las calles, un grupo de estudiantes secundarios que había tratado de entrevistarse con Fujimori, sin conseguirlo, para solicitarle la donación de computadoras que desde hace años atrás venían esperando, en su frustración de no conseguir hacer su gestión, lanzaron silbidos y algunas piedras a los soldados que les impidieron acercarse al mandatario.

Mientras tanto, el día 8 de setiembre en Huaycán-Lima hubo una extraordinaria y masiva recepción a la Cabalgata. Allí se juntan, en una calurosa bienvenida, todas las Asociaciones de Residentes y la totalidad de alcaldes distritales y provinciales de las siete provincias del departamento de Huancavelica. La multitud marcha a Palacio de Gobierno por la Carretera Central, recibiendo vivas, adhesiones y aplausos del pueblo limeño en todo su recorrido, llegando a la plaza mayor cerca del mediodía, la misma que es llenada en su totalidad, para luego ser recibidos en sesión solemne por el alcalde de la ciudad de Lima, Alberto Andrade, el mismo que ratifica su apoyo a la marcha y las demandas de Huancavelica.

En la tarde, a partir de las 4 p.m., una delegación de la Cabalgata es recibida en Palacio de Gobierno por el primer ministro y presidente del Congreso. Al día siguiente son recibidos por el presidente y la Junta Directiva del Congreso. En estas reuniones el diálogo es tenso. En el Congreso, durante cuatro horas, la delegación, encabezada por el Alcalde Federico Salas, insiste en las demandas motivo

de la Cabalgata y en la posibilidad de ser recibido por el presidente. Incluso se llega a plantear la necesidad de permanecer en Lima hasta la solución a las mismas.

Al día siguiente, la delegación, además de salir en todos los medios de comunicación, intenta ser recibida por el presidente de la República. El presidente no aparece porque está en Arequipa. Pero se logra el acuerdo con el Presidente del Congreso y el Primer Ministro para que el 26 de setiembre vaya a Huancavelica una Comisión de Alto Nivel del Gobierno Central para atender estas y otras demandas, y la promesa que, después de 10 días de dicha entrevista, podría viajar el mismo presidente de la República para dar repuesta a las peticiones huancavelicanas.

Con esa promesa, el día 11 de setiembre la delegación regresa a Huancavelica en ómnibuses y al amanecer del 12 de setiembre son recibidos en la misma Plaza de Armas desde donde hacía 10 días habían partido. Son recibidos por cientos de huancavelicanos que a pesar del frío habían madrugado para estar junto a quienes se habían convertido en el símbolo de la lucha y la valentía de este pueblo. Los dirigentes comuneros volvían orgullosos de haber cumplido con su pueblo y su tierra, con la esperanza, además, de que no vuelvan a ser un pueblo olvidado.

Pero culminada esta dura y hermosa jornada cívica de los huancavelicanos, si bien se habían generado esperanzas para conquistar las demandas planteadas, en los días posteriores aparecían mezclados al mismo tiempo sentimientos de desconfianza hacia el gobierno y, de otro lado, extraordinarias expectativas en toda la población.

Las expectativas generadas se expresaban en que cientos de comunidades campesinas realizaban asambleas democráticas para elaborar sus memoriales que fueron entregados a través de las municipalidades provinciales. Más de 150 dirigentes comuneros —de la Federación de Comunidades Campesinas, del Comité de Productores Alpaqueros, de la Asociación de Familias Desplazadas, la Federación de Mujeres Campesinas de Yauli y la Mesa de Trabajo Sobre

Desplazamiento— llevaron a cabo el «I Seminario sobre la Problemática del Agro y del Fenómeno del Niño» en el que acordaron enviar un memorial al presidente Fujimori.

Asimismo, miles de ciudadanos de la ciudad y dirigentes campesinos asistieron masivamente a la plaza de armas al Acto de Premiación de los Jinetes y Caminantes, realizado el día 25 de setiembre, y permanecieron hasta el día siguiente en que se frustró la entrevista con los alcaldes.

Pero, de otro lado, la desconfianza en el gobierno era fundada, pues fue evidente que los funcionarios locales del gobierno habían tratado de impedir el éxito de la Cabalgata, y el mismo presidente de la República había evitado recibirla en Lima. En los días siguientes esta desconfianza se haría más evidente. Daniel Hokama, Ministro de la Presidencia, sin previo aviso, y a pesar de que la entrevista había sido pactada en la ciudad de Huancavelica el día 26 de setiembre, adelantándose a ello, entre los días 18 al 20, hizo una gira imprevista por las provincias de Tayacaja, Acobamba, Huancavelica y Castrovirreyna, tratando de entrevistarse por separado con cada alcalde y algunos alcaldes distritales.

El mismo 26 de setiembre, todos los alcaldes reunidos para el diálogo en el Salón de Actos del Concejo Provincial, y los cientos de dirigentes campesinos que esperaban fuera y dentro del local municipal, sufrieron una gran frustración pues la Comisión de Alto Nivel del Gobierno Central no llegó, y con tan solo la llamada telefónica del Vicepresidente de la República, Ricardo Márquez, prometieron venir el 3 de octubre. Finalmente, tampoco llegó el 3 de octubre, sino recién el día sábado 4, un día no laborable.

Luego de una reunión de 5 horas con los alcaldes provinciales, al declarar a la prensa el primer vicepresidente de la República Ricardo Márquez, la desconfianza se volvió desencanto y frustración. No se pronunció sobre las demandas centrales planteadas por la Cabalgata, y tan solo señalo que «el gobierno está dispuesto y apoyará las obras prioritarias para Huancavelica a través de las diversas instituciones del Estado».

Ahora está más clara la táctica del gobierno que, en lo fundamental, será la misma que utilizó para recuperar el apoyo, luego de que en el referéndum de 1993 los huancavelicanos votaron por el *no* masivamente: desarrollar algunas obras como las anunciadas por el presidente Fujimori y otras que supuestamente satisfagan a los alcaldes sobre todo provinciales, pero a través de los organismos del Estado y tal vez en convenio con las municipalidades, buscando tratar con cada uno de ellas directamente, buscando desarticular al movimiento. De esta manera las mismas aparecerán como obras del gobierno, podrán posiblemente ser inauguradas por el propio presidente, se podrá dispersar el frente de alcaldes y supuestamente recuperarán el apoyo de la población, pero no darán respuesta a las demandas centrales de la Cabalgata.

3. Nuevo despertar del pueblo huancavelicano

Tal como señalamos en un artículo para la revista *Ideele,* a diferencia de 1993, hay ahora en Huancavelica nuevos factores y características que la Cabalgata ha generado y que probablemente hagan fracasar el empeño oficialista.

En primer lugar, las demandas enarboladas por esta audaz e histórica jornada, han ganado las mentes y el corazón de toda la población huancavelicana. Es extraordinario constatar cómo cualquier mujer y hombre humilde y analfabeto de las comunidades de Chopcca, Sacsamarca, Ccarhuacc, etc., reclama y conoce las 3 banderas de la Cabalgata. Este salto extraordinario en la conciencia de los huancavelicanos se explica, entre otras razones, porque los jinetes y caminantes fueron elegidos en Asambleas Comunales y, por supuesto, como es en la cultura democrática de la comunidad del Ande, al regresar han dado sus informes con emoción y simpleza pero, a la vez, extraordinaria claridad.

De otro lado, estas demandas que hoy son un clamor del pueblo huancavelicano, chocan frontalmente contra el centralismo y asis-

tencialismo que caracterizan al régimen y la política ultraliberal. El aumento del fondo de compensación municipal para todos los municipios huancavelicanos en un 50%, la creación de la región autónoma y piloto, y el canon energético, al margen de algunas precisiones que deben hacerse, son ejes centrales de una propuesta auténticamente descentralizadora. El logro de estas reivindicaciones, a lo cual es indispensable sumar un programa de emergencia y desarrollo del sector agropecuario, permitirían, de un lado, contar con los recursos económicos para iniciar la reconstrucción y desarrollo, y la erradicación de la pobreza, superando la degradante política de reparto de alimentos tan generalizada en Huancavelica. Pero, de otro lado, abrirían las posibilidades para que sean los propios huancavelicanos los que con su gobierno regional empiecen a trazar y labrar su propio futuro. Es decir, empezar a ejercer el derecho a gobernar, proyectando el ejercicio democrático de las comunidades campesinas.

En segundo lugar, es evidente que la Cabalgata ha iniciado una nueva etapa de lucha campesina y popular de los huancavelicanos. Desde que partió, en cada pueblo y ciudad ubicados en el largo recorrido de los 500 kilómetros hasta llegar a Lima, la Cabalgata recibía la masiva, calurosa y solidaria muestra de aliento y de apoyo, que fue coronada con la extraordinaria recepción en Lima que llenó la plaza mayor. Los 123 valientes jinetes y caminantes se convirtieron además en el símbolo del reclamo y movilización, no solo de los 400 mil huancavelicanos ubicados en este departamento andino, sino en un símbolo de lucha contra la pobreza, el centralismo y el olvido de los gobernantes de la exclusión a la base del modelo neoliberal inhumano que hoy se implementa (semanas después todos los canales de televisión y revistas han seguido mostrando la lacerante e inhumana condición de pobreza en que vive la mayoría de los huancavelicanos); pero también los huancavelicanos se convirtieron en el símbolo de la valentía y la avanzada de la lucha por la descentralización. Ahora hay un pueblo que después de estar aplastado por la violencia política por largos años, ha empezado a romper las barreras del temor, hablando y reclamando. Eso se expresó además en la movilización de

respaldo a la Cabalgata que llegaba a Lima de más de 5 000 huancavelicanos al día siguiente de la visita del presidente.

También es necesario destacar el hecho que los principales impulsores de esta jornada han sido, además de los gobiernos locales, las comunidades campesinas. Sus delegados y autoridades, enviadas por mandato democrático de sus asambleas, han sido el 90% de los valientes jinetes y caminantes. Así como en estas dos últimas décadas fueron capaces de resistir valerosamente a la violencia política y fueron los protagonistas centrales de la derrota del terrorismo senderista, especialmente las comunidades del distrito de Yauli, han vuelto a ser los protagonistas centrales de esta nueva jornada de lucha.

En este aspecto, además, se viene produciendo un proceso de reactivamiento de las organizaciones supracomunales campesinas.

El 24 de setiembre, El Comité de Productores —hoy Federación de Comunidades Campesinas—, El Comité de Alpaqueros, La Asociación de Familias Desplazadas de Huancavelica y la Federación de Mujeres Campesinas de Yauli, conjuntamente con la Mesa de Trabajo sobre Desplazamiento de Huancavelica, que aglutina a la mayoría de las ONGs de Huancavelica, han realizado el I Seminario sobre la problemática del agro y el fenómeno del Niño, exigiendo que se agregue, como cuarta demanda, un Programa de Emergencia y Desarrollo Agropecuario, y se incorpore en las negociaciones a los representantes de estos sectores que son el 75% de la población huancavelicana.

De otro lado, las peticiones de los alcaldes y este pueblo *olvidado* muestran la necesidad de una urgente descentralización, donde los municipios tienen un importante papel. En este sentido, los municipios se han mostrado como un canal importante de movilización y de canalización de las demandas y de posibilidades de la lucha concertada por la descentralización. Por ello, sin lugar a dudas, podemos afirmar que el fortalecimiento del vínculo de las comunidades campesinas y los gobiernos locales será uno de los factores fundamentales para el logro de las demandas del pueblo huancavelicano.

La Cabalgata, además, ha iniciado un proceso de reintegración del departamento de Huancavelica. Las demandas planteadas, la jornada realizada, han posibilitado la unidad de los alcaldes de todas las provincias y distritos. «Viva Huancavelica, Solos nada podemos, unidos lo podemos todo» son dos de las consignas que más se escuchan en las reuniones. A todo ello se suma la presencia activa y solidaria de los residentes huancavelicanos que suman decenas de miles en Lima, en Huancayo, Jauja, pero también en Ica, Pisco y Chincha.

Finalmente, un tercer aspecto nuevo a resaltar es que la Cabalgata ha generado el surgimiento de un nuevo liderazgo expresado en el Alcalde Federico Salas Guevara, al parecer dispuesto a continuar la lucha. El 25 de setiembre, un día antes de la frustrada visita de la Comisión del Gobierno, ante unas 3 000 personas reunidas en la plaza de armas, en el acto de premiación a los participantes de la Cabalgata, reiteraba las demandas planteadas, afirmando que el pueblo huancavelicano no quiere limosnas, sino recursos para emprender su propio desarrollo, que esas propuestas son un reclamo de los derechos que tenemos los huancavelicanos de exigir que nuestros recursos sean también para los huancavelicanos.

4. Nuevos retos y tareas

Luego de la visita del vicepresidente Ricardo Márquez, es evidente que no va a ser fácil lograr las demandas de la Cabalgata. El gobierno viene demostrando que no va acceder tan fácilmente a las mismas. Por ello, si bien se ha iniciado una nueva etapa para el logro de las reivindicaciones levantadas por el pueblo huancavelicano, es necesario fortalecer los logros y superar las debilidades de esta histórica jornada.

Para ello, es vital fortalecer la confluencia y concertación de todas las fuerzas y sectores dispuestos a luchar por la integración, el progreso y desarrollo de Huancavelica. La Cabalgata mostró que esos tres sectores básicos son: los gobiernos locales, las organiza-

ciones sociales, sobre todo las comunidades campesinas y sus organizaciones supracomunales y, finalmente, los residentes huancavelicanos de otros departamentos. Por supuesto, acompañados de la solidaridad de otros pueblos del Perú y de la prensa nacional.

En ese sentido, una primera tarea debe ser el tratar de institucionalizar dichos espacios: se debe convocar al III Encuentro de alcaldes provinciales y distritales de Huancavelica, y encontrar la forma de institucionalizar dichos eventos. Sobre la base de la realización del II Seminario de Organizaciones Sociales a realizarse a fines del mes de octubre, debería ampliarse la convocatoria de las organizaciones asistentes al I Seminario Sociales y buscar formar la Mesa de Organizaciones Sociales que aglutine, sobre las base de las organizaciones agropecuarias, a los colegios profesionales, la Universidad, las ONGs, otros gremios de empresarios comerciantes y trabajadores; finalmente, debe convocarse al I Encuentro de residentes huancavelicanos en Lima, Huancayo, y, si fuera posible, de Chincha, Ica y Pisco.

Una segunda tarea debería ser la convocatoria y realización de un espacio de concertación, amplio, plural e institucionalizado, que permita que los tres sectores básicos mencionados, a los cuales se debería sumar la presencia de las diversas instituciones del Estado sobre la base de propuestas de Emergencia y Desarrollo Sostenido Integral de Huancavelica.

En ese proceso es también necesario precisar, desarrollar y fundamentar las demandas levantadas por la Cabalgata, sobre todo estableciendo propuestas fundamentadas técnicamente de los ejes centrales de la reconstrucción y desarrollo de Huancavelica. Para lo cual el Foro Huancavelica, y especialmente las ONGs, deben buscar concretar un equipo técnico eficiente y comprometido con las reivindicaciones del pueblo huancavelicano.

Pero tal vez lo decisivo para hacer realidad las demandas levantadas por la histórica jornada, sea el mantener el ánimo y la frente en alto como lo hicieron los valientes jinetes y caminantes huancavelicanos, y lo expresara Silvestre de la Cruz al volver a Huancavelica

cuando finalizando su discurso improvisado afirmaba: «Pero sobre todo hemos hecho historia. Hemos demostrado que si bien somos un pueblo olvidado y pobre, somos un pueblo de valientes», y alzando la voz como para que queden también como testigos la vieja y hermosa catedral de Huancavelica, desde cuyas gradas hablaba, e incluso el Apu Potocchi, guardián de la ciudad al cual miraba con respeto, sentenció: «y si lo que nos han prometido no se cumple, vamos a volver en la segunda Cabalgata, ya no solo 53 jinetes y 80 caminantes como empezamos el 2 de setiembre, sino miles de huancavelicanos *haris* y *warmis*. En vano no va a ser tanto sacrificio. Esta vez nos vamos a hacer respetar».

Después de esta jornada los huancavelicanos han empezado una nueva etapa y, como ayer, fueron capaces de remontar el inhumano sistema colonial, el odioso sistema de las haciendas, y luego resistir y ser los protagonistas centrales para abrir el proceso social, derrotar al terror, hoy serán capaces de persistir hasta lograr sus sueños de acabar con la pobreza y encontrar un mundo más humano, más digno, de ciudadanos hombres y mujeres con plenos derechos.

Gobierno local y agencia de género

Jeanine Anderson

Esta ponencia quiere señalar algunas de las oportunidades que están presentes cuando se considera la relación entre las mujeres y los gobiernos locales. En el marco de la descentralización y la democratización, las mujeres indudablemente tienen mucho que ganar frente a una situación anterior —cuando su participación estaba más acotada aún que la de los varones—. Al mismo tiempo, tales proyectos de renovación institucional tienen mucho que ganar a partir de la participación crítica de las mujeres. Sin embargo, hay obstáculos y dificultades que ponen en cierta cuestión el resultado de esta aparente convergencia feliz en el mundo real.

En la mayoría de los países latinoamericanos se han dado procesos de consulta y movilización alrededor de la elaboración de agendas municipales desde las mujeres. Es interesante observar el contenido de estas agendas y lo específico que agregan a lo que podrían ser reclamos y propuestas de la población en general. En forma reiterada, las mujeres solicitan medidas que conducirían a una mayor seguridad en los espacios públicos (calles, plazas, mercados y otros) y, a veces, dentro de la casa (quieren la intervención del municipio en materia de la violencia doméstica). Apoyan en sus agendas diversos programas sociales, especialmente programas donde ellas (organizaciones de mujeres) son las operadoras directas. Proponen la creación, ampliación y cuidado de lugares de libre sociabilidad y esparcimiento en los barrios y municipios, tales como parques, plazas e instalaciones deportivas. Finalmente, presentan algunas propuestas relacionadas con giros económicos que involucran a mujeres o que tocan a sus estrategias económicas: el comercio al detalle en los mercados o en la calle, la producción en talleres, el manejo de los centros de abasto.

Las agendas de las mujeres que hemos conocido hasta ahora tienen sesgos que responden al hecho que mayormente han involucrado a mujeres habitantes de los barrios nuevos y precarios de las grandes ciudades. Las agendas rurales, cuando las hay, suelen enfatizar los servicios básicos de agua y luz, además del funcionamiento de la escuela y el centro de salud (o su ausencia). Sería difícil identificar experiencias de elaboración de agendas de mujeres a partir de mujeres de clase media o pudiente.

Brillan por su relativa ausencia propuestas que aludan al manejo mismo del gobierno local. Hay una excepción: las mujeres solicitan el reconocimiento de sus propias organizaciones como interlocutoras válidas del municipio o como objetos de las políticas municipales. A veces apoyan la creación de la institucionalidad y el establecimiento de mecanismos nuevos, tales como las defensorías (de la mujer, la niñez y la adolescencia), pero no suelen ocuparse de las estructuras y procedimientos del gobierno local.

Indudablemente, el tema de las estructuras y los procedimientos del gobierno es complicado para cualquiera. La organización del gobierno local, y el cómo podría mejorarse, son asuntos abstractos. Los procedimientos tocan un poco más de cerca, toda vez que es a través de los trámites e intentos de obtener información que podemos entablar contacto con la institución municipal. No obstante, hay varios factores que frenan lo que podría ser una mayor presión de las mujeres —de distintos sectores y desde distintas ópticas— para la reforma de la maquinaria gubernamental a nivel local. A fin de cuentas, las mujeres tienen un contacto privilegiado (si cabe la palabra) con los trámites municipales en su rol como representantes menores de la familia (representantes ante instancias oficiales *sociales* a diferencia de las *políticas*).

A pesar de ello, las mujeres no suelen visualizar ni proponer cambios en las estructuras y los procedimientos de los gobiernos municipales por varias razones. En primer lugar, el resultado de una reforma de esta naturaleza es siempre incierto: ¿quién saldrá favorecido? Es más, bajo el viejo sistema, las mujeres dirigentas más

activas en organizaciones feministas y locales han tenido un acceso bastante directo a los alcaldes distritales y se han convencido que hablar con el alcalde equivale a lograr tal vez no una decisión plenamente favorable a la petición de la organización pero, por lo menos, la ganancia máxima factible en condiciones de restricciones fiscales. No hay mucha conciencia del peligro que los permanentes cambios en los procedimientos y la dificultad para saber cuáles son, a fin de cuentas, formen parte de una estrategia explícita de negar acceso a los verdaderos procesos de decisión en el municipio.

Seguramente que los dirigentes vecinales y representantes gremiales varones muchas veces se dejan llevar por una impresión de acceso fluido al gobierno local, canjeando ilusiones de amistad —y hasta complicidad— por resultados efectivos. Cabe una reflexión acerca de los mayores riesgos para las mujeres en este sentido. La democracia se compone de miles de pequeños paquetes tecnológicos (reglas de votación, procedimientos para la deliberación, pautas para las consultas, mecanismos para la apelación, reglas para cambiar las reglas), que yo aquí estoy llamando genéricamente procedimientos. Los procedimientos se hacen accesibles a la población en la medida en que se hacen conocidos y rutinarios. En ese sentido, es importante que calen con los hábitos de deliberación y deslinde de asuntos ya existentes en los diversos grupos que pretenden una participación. Tiene ventaja quien maneja mejor los procedimientos y cuyos hábitos y expectativas tienen un *empate* con los mismos estilos y *lógicas*. Para muchas mujeres, pobres y no pobres, puede existir un problema de *pertinencia cultural* en esta conexión. Su experiencia previa de la vida asociativa y de las formas en que se toman decisiones sobre los asuntos públicos (involucrando a *extraños*, extradomésticos) puede ser radicalmente diferente. La cultura dialógica de Habermas está teñida precisamente de cultura.

Otro problema, que también se relaciona con el tema de la organización del gobierno local y con sus procedimientos, es la necesidad que tienen las mujeres de bajar los costos de la participación. Hasta que llegue el mundo feliz donde haya una distribución de la

carga del trabajo dentro y fuera del hogar, que sea equitativa entre varones y mujeres, las mujeres disponen de menos tiempo para la participación política que los varones. Indudablemente, participa más quien sufre menos costos por ese motivo, y quien tiene un mejor pronóstico, en base a la experiencia previa, acerca del probable éxito en el logro de sus objetivos políticos. Como señalara Pateman hace mucho tiempo, los varones de clase media para arriba son quienes más participan en el sistema político porque tienen muy buenos motivos para pensar que el sistema político les recompensará la inversión que hacen de su tiempo, dinero, paciencia y energía.

La participación de las mujeres en el proceso de gobierno local y en la institución municipal implica fundamentalmente una ampliación de las agendas de acción y un ajuste —tal vez importante— en el modo de organizarse y funcionar de estas instancias. Sin duda, la nota dominante en todo lo que se refiere al ingreso de las mujeres en escenarios políticos, es la ampliación, el crecimiento y el perfeccionamiento —en el caso específico de los procedimientos—, de viejos patrones no examinados estrechamente en mucho tiempo. Las mujeres llegan con demandas que reflejan las particulares posiciones que ellas ocupan en la sociedad y la economía.

Aquí he querido argumentar que, para que estas tengan el tratamiento debido, las nuevas agendas locales tienen que considerar no solamente nuevas temáticas sustantivas sino, paralelamente, las reformas de los propios mecanismos de formulación de agendas, de procesamiento de los asuntos y conflictos en el gobierno local, y de las estructuras y los procedimientos de gobierno en toda su dimensión, alcanzando también a la sociedad civil en su interfase con el gobierno local.

5. Gasto público y políticas sociales

Fondos de inversión social y gasto social en América Latina: una aproximación preliminar

Eduardo Ballón

1. Introducción

El tema de las políticas sociales adquiere una nueva visibilidad en la región y empieza a convertirse en un centro de creciente polémica en la medida en que se afirma un nuevo modelo de desarrollo, cuya difusión se ve facilitada por los profundos cambios que se han producido en la economía mundial (innovación tecnológica, derrumbe del socialismo y globalización), lo que genera consensos significativos en los postulados económicos que se traducen lentamente en la definición de los cambios de roles del Estado.

De manera simultánea también, y de allí la polémica, se advierte que si bien la pobreza en términos relativos desciende de manera muy lenta, continúa incrementándose en términos absolutos, estimándose que la región tendrá 240 millones de pobres para el año 2000.[1] A esta situación, y de manera quizá más grave, se añade la creciente exclusión social de importantes segmentos de la población sumergidos en el subempleo y el desempleo, y con un acceso crecientemente restringido a niveles mínimos de educación, salud, habitación y seguridad social.

En este escenario, el reconocimiento por parte de los gobiernos y los organismos internacionales de los efectos y dimensiones de la pobreza, ha convertido a la política social, por un extraño acuerdo, en la herramienta fundamental de su combate, en una opción que tiene,

---

[1] De acuerdo con los cálculos efectuados por el PNUD, en términos de pobreza, América Latina volvería a la situación que tenía a inicios de los setenta. De esta manera, la llamada década perdida en realidad podría ser leída en términos de una generación de pobres.

a priori, límites muy claros: en primer lugar, la definición del mercado como el nivel fundamental de integración en la región y, en segundo lugar, la opción por el tipo de crecimiento en curso, que es definido como el único garante posible del crecimiento macroeconómico.

Como señala certeramente Carlos Franco (1995), el resultado de estas opciones es que tanto el Estado como la sociedad civil devienen en órdenes de integración social residuales y se profundiza la separación entre políticas sociales y políticas económicas, siendo las primeras cada vez más subsidiarias de las segundas. Ello sucede a pesar de la importancia, tanto política como en términos de gasto, que adquieren los fondos de inversión social creados para hacer frente a los efectos de las políticas de ajuste y estabilización.

El nuevo paradigma de las políticas sociales que está surgiendo en este contexto esquiva uno de los aspectos centrales del desarrollo de la región: la concentración del ingreso y de la riqueza y, además, el no superar el carácter asistencial-clientelístico que las políticas sociales mantienen en América Latina y el Caribe.

El presente texto, a la luz de los resultados del gasto social, en particular de los fondos de inversión social, y del innegable esfuerzo hecho por la región para sostenerlos, intenta mostrar la necesidad de replantear las políticas sociales, acercándolas a sus objetivos declarados de lucha contra la pobreza, la exclusión y la desigualdad social.

2. Comentario general sobre la evolución del gasto social público[2] en la región

El nivel del gasto público asignado a los sectores sociales ascendió a lo largo de la década del noventa, logrando superar en algunos casos

[2] Por gasto social se entienden «todos aquellos que realiza el Estado [y] que poseen una connotación social» (Haindl *et al.* 1989). Existe controversia sobre las

las magnitudes que los mismos alcanzaron a inicios de la década del ochenta. El promedio regional del gasto social público per cápita mostró un incremento de 27,5% en el período 1994-1995 con relación al período 1990-1991.[3] Ello como parte de una tendencia que muestra, en general, que el ritmo del gasto social mantuvo la dirección ascendente del PBI.

Incluso, y como dato positivo en este sentido, cabe señalar que a diferencia de lo que ocurrió en la década del 80, durante los primeros cinco años de los noventa, el gasto social público no reflejó directamente las dificultades presupuestarias experimentadas por algunos gobiernos de América Latina; es decir, incluso en contextos de retracción, se expandió el gasto social con respecto al PBI (Argentina, Colombia, Chile, Guatemala y Panamá).

Como señala el informe más reciente de la CEPAL, la participación de los sectores educación y seguridad social en el gasto público fue la que más creció en la región. En el primer caso, destacó el aumento de inversión registrado en países con bajo nivel de gasto social —Paraguay y Bolivia—, así como la relación entre la mayor inversión y la implementación y desarrollo de programas de reforma en Argentina, Colombia, México, Paraguay y Bolivia. Tanto en Chile como en Argentina se han emprendido programas significativos que apuntan a mejorar la calidad de la educación.

El gasto en el sector salud también se incrementó en 10 de 13 países. En general, como lo constata la CEPAL, la proporción del gasto en capital humano fluctúa en la región entre el 20% y el 30% del gasto público total, lo que significa que la magnitud del gasto

partidas que deben incluirse; hay acuerdo en lo que se refiere a salud, vivienda y educación, aunque últimamente algunos incorporan parcialmente justicia u otros sectores que realizan programas que pueden considerarse sociales.

[3] De acuerdo con el *Panorama social de América Latina 1996*, elaborado por CEPAL, ocho países de la región (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay y Uruguay) mostraron una tendencia predominantemente ascendente hasta superar los niveles alcanzados a comienzos de la década del 90. A esa relación se suma seguramente el Perú.

conjunto en educación y salud es bastante homogénea. La heterogeneidad del gasto social total en la región resulta, entonces, de las profundas diferencias en materia de seguridad social.

Ahora bien, si esta medición se hace en dólares, dos tercios de los países de la región presentan niveles muy bajos de gasto en capital humano per cápita dado que destinan menos de 100 dólares anuales por persona a gastos en educación y salud. El cuadro siguiente resume el comportamiento del gasto público social por habitante en la región durante el período 1990-1995.

Cuadro 1

Relación entre gasto social sectorial y gasto social total	Educación	Salud	Seguridad social	Vivienda
Países en los que aumentó el gasto social total				
· Aumento del gasto sectorial proporcionalmente mayor que el del gasto social total	8	4	7	4
· Aumento del gasto sectorial proporcionalmente menor que el del gasto social total	4	6	3	2
· Disminución del gasto sectorial	1	1	1	6
Países en los que se redujo el gasto social total				
· Aumento del gasto sectorial	0	1	0	2
· Disminución del gasto sectorial	2	1	1	0
Total países	15	13	12	14

Fuente: CEPAL, 1996.

Como señala un informe reciente del Banco Mundial,[4] a pesar del esfuerzo de la región que ha permitido un incremento significativo del acceso a los niveles escolares básicos, se mantienen tres *síntomas* que muestran un desempeño muy pobre en el terreno de la educación: i) los niveles de calidad académica son muy bajos, ii) el nivel educativo de la fuerza laboral está bastante a la zaga del existente en otras regiones y iii) la inequidad en las oportunidades educativas incrementa los altos niveles de desigualdad en el continente y retrasa el crecimiento.

Es claro, entonces, que el avance en suplir las carencias de infraestructura educativa y, a la vez, incrementar la cobertura del servicio (que son las tendencias predominantes en el gasto en educación en la región), no resuelve los temas estructurales de calidad y equidad en el servicio. Incluso en los países con sistemas educativos mejor desarrollados (Chile, Argentina y Uruguay) el acceso —en esos casos— al nivel secundario muestra claramente las diferencias entre pobres y no pobres.

En el caso de la salud, es innegable que ha habido avances importantes en algunos indicadores como el de mortalidad infantil y el de expectativa de vida. El gasto varía grandemente en la región y oscila entre los US$ 335 anuales de Argentina y los US$ 3 de Haití. En el continente, el gasto alcanza a cerca del 7% del PBI.[5] A diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en los países más ricos de la OCDE, en donde la mayoría de gastos de salud de la población se cubre con fondos públicos, en América Latina y el Caribe solo el 44% son cubiertos en la esfera pública; el 56% restante depende de la capacidad de la población, observándose un crecimiento acelerado de los sistemas de seguridad privada. Como es obvio, esta tendencia no solo no mejora la posición de los pobres sino que también incrementa las

[4] BURKI, Shahid y Guillermo Perry. *The long march: a reform agenda for Latin America and the Caribbean in the next decade.* Latin American and Caribbean Studies. Washington: World Bank, 1997.

[5] Estas cifras incluyen tanto el gasto público como el privado.

condiciones de exclusión frente a este servicio. A pesar de algunos procesos de reforma realizados en este campo, subsisten enormes desequilibrios y desigualdades en la locación de los fondos del gasto en salud, así como la ineficiencia en la mayoría de sistemas de la región.[6]

En general, se puede afirmar que a pesar de los esfuerzos de modernización y adecuación del gasto social que realizan los Estados de la región, es claro que estos son insuficientes y están crecientemente cuestionados en su orientación, como veremos más adelante en este mismo texto. La disminución relativa de la pobreza es muy lenta y, simultáneamente, el incremento de la exclusión —no solo social, por cierto— y la profundización de la desigualdad, ponen crecientemente en discusión temas básicos de integración social de nuestras sociedades y llevan a constatar cómo las políticas sociales, y el gasto que estas suponen, están dejando de lado un problema central en la región: la desigualdad en la distribución del gasto y de la riqueza.

3. Los fondos de inversión social (FIS) en América Latina

Los denominados programas de compensación en el área social surgieron —desde la década del ochenta en la mayoría de países de la región— como instrumentos para reducir o mitigar el impacto producido por los procesos de ajuste económico en los sectores más vulnerables de la población. Introducidos por el Banco Mundial en varios países latinoamericanos, con la participación protagónica del BID y de la cooperación bilateral, los FIS (por lo menos el boliviano, que fue el primero) se planteaban de manera explícita sustentar social y políticamente la aceptación de los efectos negativos del ajuste por parte de la población.

6 Al respecto, véase el capítulo 4 del texto de Burki y Perry ya citado.

Dicha meta, que es esencialmente política, se ha convertido con el tiempo, y en el discurso predominante, en una meta de desarrollo que supone el combate a la pobreza y el esfuerzo por mejorar las condiciones de vida de los pobres incorporando la intervención de distintas instituciones, particularmente de la sociedad civil. Los FIS, creados con una temporalidad definida, van deviniendo, en esta lógica, en instrumentos de una política social de mediano plazo,[7] alentando como tendencia, en muchos países de la región, la transferencia del financiamiento de tareas regulares de los ministerios sectoriales a los fondos. Algunos de ellos (Bolivia y Chile) ya han sido definidos como permanentes.

En todos los casos, la creación de los fondos se hizo bajo la orientación del *demand driven approach*, buscando la implementación de los proyectos que atienden a partir de la demanda de sus grupos meta. Ello hace que en todos los casos (con la excepción de Haití, donde UNICEF y UNOPS tienen un papel central en la identificación de los proyectos) tengan un papel protagónico las comunidades donde se concentran los pobres. Los fondos de algunos países, conviene señalarlo, incorporan también de manera explícita una función para las ONGs en este terreno (Chile, Bolivia, Ecuador y Uruguay).

La aprobación de los proyectos, con la excepción de los casos de Bolivia y Chile, descansa directamente en los FIS. En dichos países las municipalidades tienen un papel protagónico en la aprobación como parte de otras políticas estatales que apuntan a la descentralización del gobierno.

Para lograr el impacto requerido, los FIS se dotaron de una organización independiente de los esquemas institucionales tradicionales del sector público:

- Autonomía administrativa y una alta dosis de apoyo político. En general, los FIS dependen directamente de la Presidencia de los

[7] El caso del Fondo boliviano puede ser paradigmático en este sentido. Creado como Fondo Social de Emergencia en 1986 por un período de tres años, a partir de 1991 se convirtió en Fondo de Inversión Social.

distintos países; las únicas excepciones son Chile y El Salvador donde dependen del Ministerio de Planificación, y Haití, donde el FIS depende del Ministerio de Economía y Finanzas. Adicionalmente, algunos de los FIS (Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú) tienen un funcionamiento relativamente descentralizado.

- Contratación de personal calificado sin las restricciones propias de los regímenes laborales del sector público.
- Una metodología que estimula distintas formas de participación de autoridades y poblaciones locales para garantizar procesos simplificados y más ágiles para la ejecución de los proyectos.[8]
- Una lógica de intervención que incorpora los conceptos de gestión social de programas y proyectos en boga: focalización, concentración, sostenibilidad y participación de la sociedad civil.

Desde su creación, adicionalmente, la mayoría de estos fondos —como lo reconoce la evaluación más reciente de los mismos—[9] estaba fuertemente orientada a responder a distintos objetivos políticos de los gobiernos de cada país. Así, el FIS boliviano buscaba reforzar la descentralización administrativa del gobierno, alentar el proceso de municipalización e institucionalizar los procesos de participación social; el FIS de Haití apuntaba a construir la credibilidad del nuevo gobierno democrático, mientras el FOSIS de Chile buscaba demostrar el compromiso del gobierno en la erradicación de la pobreza extrema.

En general, los fondos —y ello es un límite grande para la mayoría— descansan mayoritariamente en fondos externos, vía endeudamiento, para su operación. Las excepciones son FOSIS de Chile

---

[8] En general, los FIS desde un inicio han coordinado sus intervenciones con los gobiernos municipales. Entre las excepciones más evidentes a esta orientación, destaca desde un primer momento el FONCODES de Perú.

[9] Al respecto véase: GOODMAN, Margaret, Samuel Morley, Gabriel Siri y Elaine Zuckerman. *Social Investment Funds in Latin America: Past perfomance and future role.* Washington: BID, 1997.

Cuadro 2
Recursos de financiamiento de los FIS
(en millones de dólares)

País	BID	BM	Otros Ext.	Local	Total	% Externo
Bolivia FSE (86-91)	38,7	38,9	92,3	25,4	195,3	87
Bolivia FIS (91-95)	60,0	70,6	66,6	22,3	219,5	90
Chile	16,0		50,0	250,0	316,0	11
Colombia	250,0			1005,0	1255,0	20
R. Dominicana	30,0		11,0	3,3	44,3	93
Ecuador	30,0	30,0	43,8	5,3	109,1	95
El Salvador	153,7		38,9	20,0	212,6	91
Guatemala FONAPAZ (91)			8,0	59,5	67,5	12
Guatemala FIS (92-95)	42,3	20,3	47,0	13,3	122,6	89
Guyana	33,3	11,7		3,4	48,4	93
Haití	39,4	11,6		3,0	54,0	94
Honduras	71,5	57,8	42,7	41,0	213,0	81
Nicaragua	63,6	63,5	100,5	23,0	250,6	91

Fuente: Goodman *et al.* 1997.

(11%) y FONAPAZ de Guatemala (12%). El BID es el principal soporte financiero de los fondos, pues cubre cerca de la mitad de los fondos externos (aproximadamente 1300 millones de dólares), mientras el Banco Mundial financia aproximadamente un cuarto de los mismos. El cuadro 2 grafica dicha situación.

Con tales recursos, y de acuerdo a su mandato y a su metodología de operación, los FIS han aprobado una cantidad considerable de pequeños proyectos (1 500 en Bolivia, 3 500 en Nicaragua, 18 000 en Perú, 7 000 en Honduras) que se han concentrado fundamentalmente en la producción de infraestructura social (escuelas, postas de salud y sistemas elementales de saneamiento) y, en menor medida, en infraestructura económica. Con la excepción de los fondos de Guatemala y Chile, el porcentaje de los proyectos productivos ha sido poco significativo.

En general, los proyectos son de fácil diseño y ejecución y tienen un techo máximo que se encuentra, en promedio, por debajo de los US$ 250,000. Por cierto, la ejecución de una multiplicidad de pequeños proyectos ha permitido, entre otras cosas, una visibilidad bastante grande de la acción estatal. El cuadro 3 grafica claramente la distribución de la inversión hecha por los fondos de acuerdo a las distintas áreas de proyectos.

Los distintos fondos de la región, hay que reconocerlo, han desarrollado una capacidad técnica que les permite focalizar con bastante acierto sus intervenciones. Con metodologías distintas para la asignación de los recursos, todos los FIS han elaborado mapas de pobreza que les sirven como un instrumento para definir sus acciones. Ello les permite mostrar una gran capacidad de llegada y de concentración en sus grupos meta, como lo muestran distintas evaluaciones de la banca multilateral y de consultoras privadas.

Ahora bien, más allá de tales logros, es claro que la capacidad de los fondos de avanzar en el combate a la pobreza es absolutamente limitada. Si dividimos el presupuesto anual de los fondos entre el número de los pobres de cada país, podemos entender mejor los límites de los mismos en el cumplimiento de este objetivo declarado.

Cuadro 3
Distribución de los recursos de los FIS (%)

País	Infraestructura económica	Infraestructura social	Proyectos productivos	Otros
Bolivia	44	28	3	24
Chile	–	–	46	54
Ecuador	11	85	4	–
El Salvador	–	84	13	3
Guatemala	3	–	64	33
Haití	26	67	–	7
Honduras	10	65	7	18
Nicaragua	19	63	1	17
Perú	22	53	13	12

Fuente: BID, elaboración propia.

Así, en Guatemala y Haití se dispone de US$ 3 al año para cada pobre, en Ecuador, US$ 6; US$ 7 en Honduras y US$ 11 en el Perú y Nicaragua. Incluso los países con menos dificultades en este terreno, Uruguay (US$ 62) y Chile (US$ 30), están todavía muy lejos de una situación aceptable. Peor aún si asumimos que parte importante de ese dinero no llega a los pobres y se queda en el camino en manos de proveedores y contratistas de los fondos.

Adicionalmente, y dada la modalidad de intervención de los FIS, es claro que su incidencia en la generación de empleo en la región es poco significativa, y oscila entre los 19 000 empleos por año que declara FONCODES en Perú[10] y los 1 500 que estaría generando el FIS de Panamá.[11] En otras palabras, el eventual impacto de estos

[10] Al respecto véase: Moncada, Gilberto. *Proyecto de investigación conjunto sobre los FIS en América Latina y el Caribe.* Lima: FONCODES, 1996.

[11] WEBB, Anna, H. Caldera, A. Caraccioli y G. Urquía. *Informe de evaluación del*

fondos en el alivio de la pobreza no pasa por la generación de empleo ya que emplean, en el mejor de los casos, menos del 30% de sus presupuestos en costos laborales y un porcentaje infinitamente menor en subsidiar mano de obra pobre.[12]

Ello no niega, por cierto, que otras contribuciones de los fondos —infraestructura social particularmente—, además de tener una incidencia —con el tiempo— en el tema de la pobreza, permiten un reconocimiento muy inmediato de los FIS y su importancia por parte de las poblaciones beneficiarias que valoran el ser tomados en consideración y desarrollan una percepción muchas veces positiva sobre sus respectivos gobiernos. Distintas encuestas entre estos sectores de población así lo demuestran, por lo menos en los casos de Perú, Bolivia y Ecuador.

4. Los límites de los FIS

A pesar del entusiasmo que despiertan los FIS, en particular entre las agencias multilaterales y muchos de los gobiernos de la región, es claro que se están evidenciando crecientemente muchos límites del modelo. Sin hacer referencia aún al tema de fondo —el alivio de la pobreza y el combate a la desigualdad y la exclusión— conviene tener claros los entrampamientos que muestran hoy los fondos y que se suman a las limitaciones ya señaladas líneas arriba:

a) La prolongación de los FIS en el tiempo y su paulatina conversión en formas de política social de mediano plazo plantea un conjunto de tareas institucionales con relación a su ubicación

Programa de Inversión Social-Fondo de Emergencia Social de Panamá. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1996.

[12] FONCODES, que es el FIS con mejor desempeño en este terreno, ha empleado temporalmente —entre 1992 y 1994— 178 517 trabajadores, 83,6% de ellos extremadamente pobres y 71,6% de ellos en zona rural.

dentro del Estado y a la necesidad de reformas sectoriales en otros sectores. Por lo demás, creo que resulta inadmisible una tentación que empieza a observarse en algunos países de la región y que supone la transferencia del financiamiento y de tareas regulares de los ministerios sectoriales a los fondos.

Por lo demás, con excepción de los fondos de El Salvador y de Chile que, como hemos dicho, dependen de los Ministerios de Planificación, la autonomía de los FIS, que tiene indudables aspectos positivos, dificulta la coordinación con los otros sectores sociales del Estado. Se desaprovecha, así, la posibilidad de producir sinergias en la propia acción pública y frecuentemente —el Perú es un buen ejemplo— se duplican los esfuerzos y, en cierto sentido, se debilita aún más la lógica estatal en la esfera social.

b) La opción por el *demand driven approach* se basa en el supuesto de que una implementación de proyectos, a partir de la demanda de los grupos meta, permite agilizar su ejecución. A pesar de las virtudes potenciales de este enfoque, entre las que destaca claramente el aliento a la participación de los beneficiarios, de la experiencia de los FIS en la región se evidencia que dificultan el desarrollo de estrategias consistentes de lucha contra la pobreza que permitan concertar las diversas operaciones y programas de actores gubernamentales y no gubernamentales, públicos y privados.

Adicionalmente, se constata que el enfoque limita el acceso a los proyectos —en la mayoría de los FIS reseñados— a aquellos grupos sociales que acceden a la información necesaria y que tienen la capacidad de articular su opinión, lo que presumiblemente excluye a los grupos más pobres. Como señalan distintos especialistas,[13] «las ventajas del *demand driven approach*

[13] Al respecto véase: NEUHAUSS, Werner. *Recomendaciones del grupo de trabajo sobre Participación de instituciones alemanas de cooperación al desarrollo de Programas de Fondos Sociales del Banco Mundial*. Washington: BM, 1997.

solo serán tangibles si el otorgamiento de fondos se vincula a la consideración de criterios relevantes y socialmente justificados para la lucha contra la pobreza y se coordina con medidas sectoriales del Estado».

c) La gran dependencia de recursos externos que tienen los fondos constituye, en esencia, un contrasentido. Esa dependencia se expresa, en la mayoría de los casos, en un crecimiento de la deuda externa de muchos de los países involucrados en nombre del combate a la pobreza extrema. Peor aún, cuando muchos de tales países —ese es claramente el caso peruano, por ejemplo— disponen de recursos propios bastante significativos. En general, y es curioso que este tema no produzca mayor debate en la región, es cuestionable, en esencia, una lógica que en último término, además de obviar responsabilidades básicamente nacionales, profundiza el problema de la deuda externa de la región.

d) El tema de la sostenibilidad de las inversiones que realizan los FIS tampoco está resuelto. Las inversiones en infraestructura social, que son las mayoritarias en la región (por encima del 60% como promedio regional) solo pueden resultar sostenibles si se garantiza simultáneamente la cobertura de sus gastos corrientes y el compromiso de las comunidades beneficiarias en su mantenimiento.

El primer factor, más allá de los compromisos formales que puedan asumir los respectivos FIS, es de difícil pronóstico dadas las limitaciones de su articulación y coordinación con otros sectores estatales. Sobre el segundo aspecto, y más allá de la voluntad de los FIS, algunos datos de la realidad —recogidos por el propio Banco Interamericano del Desarrollo—,[14] muestran importantes límites en este sentido.

Así, la mayoría de proyectos del FIS de Honduras muestran un pobre mantenimiento, el 30% de los proyectos del FIS del Sal-

14 GOODMAN *et al., ob. cit.*

vador ya fueron declarados fracasados por este motivo. Otro tanto se puede decir de los proyectos en República Dominicana, Nicaragua y Guatemala. En el caso del Perú, conviene recordar que el 68% de los núcleos ejecutores de los proyectos no siguen trabajando juntos una vez concluida la obra.[15] El único FIS que no presenta este límite es el FOSIS de Chile, que paradójicamente es el país que tiene menores problemas con la pobreza de su población.

e) La participación de la sociedad civil en la operación de los FIS —las ONGs y las comunidades beneficiarias— está lejos de ser parte de la construcción de un consenso social como parecen creer algunos. Se trata, por lo general, de una relación instrumental en la que las organizaciones locales, en el mejor de los casos, intervienen en la formulación e implementación de los proyectos pero están al margen de las decisiones, de la planificación y conceptualización de los fondos y de la definición de los criterios de fomento, que es lo que permitiría hablar de un proceso de construcción de un consenso social.

Al tratarse de una relación puramente instrumental, los riesgos del clientelismo, tan común en el gasto y la política social en la región, no logran ser plenamente superados. Más aún cuando parte significativa de los fondos se destina a la producción de infraestructura social,[16] y los fondos, por lo general, dependen directamente de la presidencia de los respectivos países, que en muchos casos, como hemos señalado, les asignan responsabilidades políticas.

---

15 Al respecto véase: BALLÓN, Eduardo y Martín Beaumont. *Una evaluación del fondo de inversión social del Perú: FONCODES, proyecto BID-IAF-CLACSO*. Lima: DESCO, 1994 (mimeografiado). Véase, también: APOYO. *Encuesta de evaluación de FONCODES*. Lima, 1994.

16 Existe ya abundante bibliografía sobre el particular. Para una reflexión general, véase: GRAHAM, Carol. *Safety nets, politics and the poor: transition to market economies*. Washington: The Brookings Institution, 1994. Sobre el caso peruano, véase: ARCE, Moisés. «¿Qué tan eficiente es la política social del FONCODES?». *Pretextos*, n.° 9. Lima: DESCO, 1996.

f) En lo que se refiere a la participación de las mujeres en tanto beneficiarias de los fondos, esta no ha sido precisamente virtuosa. Su participación, tanto en la selección como en la ejecución de los proyectos, ha sido particularmente baja, no pasando del 17% de estos (FONCODES).[17]

Dado que la mayoría de proyectos son de infraestructura, la mano de obra femenina temporalmente empleada apenas llega al 15% del total, a pesar de que son ellas quienes tienen un papel central en el mantenimiento de muchas de las obras realizadas: postas de salud, sistemas básicos de agua potable, etc. En otras palabras, su función, que es crucial, corresponde a la parte no remunerada de la ejecutoria de los FIS.

Adicionalmente, los salarios pagados temporalmente a las mujeres han sido significativamente más bajos que los percibidos por los hombres como resultado de una tradición cultural de discriminación frente a la cual los FIS, en general, han hecho poco. Ello sucede a pesar de que existe abundante información en los casos de Honduras, Chile y Bolivia, de la mayor responsabilidad y del mejor desempeño de las mujeres en los proyectos en los que participan, particularmente en los de crédito y en los proyectos productivos. El que indirectamente las mujeres aprovechen mejor algunos de los *beneficios* de las obras en educación y salud, de ninguna manera puede justificar esta situación.

En cualquier caso, es claro que se requiere, ya a estas alturas, de una evaluación más detallada de los distintos FIS. Indudablemente, en términos de *beneficios*, y a pesar de los límites que pueden tener estos, su efectividad es significativa; hasta dónde dicha efectividad contribuye a la superación real de la pobreza, es otro tema. En lo que se refiere a la efectividad social de los FIS en términos de

[17] La excepción a esta situación es el FONAPAZ de Guatemala que tiene entre sus grupos focales a las mujeres, particularmente a las viudas. Otro tanto, aunque en menor escala, ocurre con algunos programas destinados a la alfabetización, orientados específicamente a las mujeres, en los fondos de Bolivia y Perú.

construcción de ciudadanía y de capital social, de una modificación de la estructura de oportunidades y de participación en la región, los resultados son claramente insuficientes.

Finalmente, en términos de su efectividad política —generar gobernabilidad, fortalecer otras reformas sectoriales, alentar los procesos de descentralización y municipalización— es claro que la tentación clientelística parece más fuerte que la voluntad de construir un consenso social.

5. El tema de fondo

Tras más de diez años de políticas sociales y de gasto social en general, orientadas por las características de los procesos de modernización que vive la región, y ordenadas por el mercado, cabe preguntarse cómo modificar la situación y evitar los severos riesgos de la desintegración social que corroe desde tiempo atrás a América Latina.

A estas alturas creo que es claro que el tema de la pobreza de la región no puede verse al margen de la desigualdad que la caracteriza. El argumento neoliberal frente a este punto sostiene que un largo período de elevado crecimiento económico, en un contexto abierto y desregulado, permite la reducción de la desigualdad. La experiencia chilena, que ha sido su paradigma en la región, demuestra exactamente lo contrario: sin subsidios, sin ningún tipo de protección y movida por el sector privado y el mercado, la economía chilena creció grandemente a partir de 1984; sin embargo, todos aceptan que Chile es hoy más desigual que en 1970 e, incluso, en 1975, y que el ingreso está más concentrado que antes, teniendo los pobres menor participación en el mismo.

Al focalizarse en la pobreza exclusivamente, la política social en general, y los fondos sociales en particular, eluden nuestro principal problema social: la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza, y la manera como alimenta la pobreza. En el fondo, y como

lo constatan crecientemente distintos foros internacionales,[18] la separación entre política económica y política social, lejos de responder al desafío que confronta la región, profundiza sus problemas.

El propio sentido común mayoritario en la región marcha en esa dirección. Así, de acuerdo al Latino Barómetro de 1996, un elevado número de encuestados (82% en Argentina, 68% en Bolivia, 67% en Colombia, 72% en Ecuador, 82% en México, 92% en Venezuela y 50% en el Perú) creen que la pobreza aumentó mucho en los últimos 5 años. De la misma manera, un elevado porcentaje (66% en Argentina, 69% en Bolivia, 66% en Colombia, 69% en Chile, 80% en Ecuador, 57% en México, 69% en el Perú y 65% en Venezuela) piensa que es responsabilidad del gobierno reducir las diferencias entre ricos y pobres.[19]

Es claro, entonces, que la solución exige replantear el modelo de desarrollo y parte importante de las políticas macroeconómicas adoptadas por nuestros países. En sentido estricto, el alivio a la pobreza supone incrementar los ingresos en manos de los pobres, lo que supone la generación de empleo y de actividades productivas permanentes, creando las condiciones —infraestructura, energía, servicios, vías de comunicación, etc.— que permitan la competencia, la cual no es posible entre absolutamente desiguales.

---

[18] La Cumbre Social de Dinamarca definió un acuerdo claro para la integración de las políticas sociales y económicas. Incluso la Organización de Estados Americanos ha definido recientemente que «el desarrollo social y el desarrollo económico deben ser entendidos como partes de un mismo proceso y concebirse de manera integral y coherente». «Primera Reunión de Alto Nivel sobre desarrollo social, Programa Interamericano de Combate a la Pobreza y a la Discriminación». Washington, febrero de 1997.

[19] Al respecto véase: LINZ, Juan, Seymour Martín Lipset y Amy Bunger Pool. «Condiciones sociales para la democracia en América Latina: Análisis de la encuesta de Latino Barómetro». En: *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*. Nueva York: PNUD, 1997.

Como lo recuerda un artículo reciente,[20] desde las políticas sociales aplicadas en la región y sus efectos, se perciben varios elementos, entre los que se destacan:

a) Las evidencias de la débil capacidad de inclusión del gasto social realizado en la última década de cara al incremento de la desigualdad social.
b) La creciente disminución de los espacios de lo público y la conversión de los ciudadanos en *privados* frente a la escuela, el hospital y las variadas formas de protección social.
c) Las características de la privatización de los servicios públicos que han llevado a crecientes demandas por la regulación de la actividad pública con el fin de conseguir la protección de los consumidores.
d) La tasa de expansión demográfica y el aumento exponencial de la población en edad de trabajar que hacen que aumente continuamente la demanda de bienes públicos en la región.

[20] Bustelo, Eduardo y Alberto Minujín. «Los ejes perdidos de la política social». *Papel político*, n.° 5, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Colombia: Pontificia Universidad Javeriana, 1997.

El gasto social, el Estado y la pobreza en el Perú

Alberto Adrianzén

En este breve trabajo no pretenderé hacer un análisis amplio y completo del presupuesto de la República de 1998 y del gasto social; la intención es más bien llamar la atención sobre algunas variables referidas a la centralización y concentración del gasto, asimismo, sobre cuánto es el gasto social y cuál es su composición; finalmente, presentaré algunas ideas sobre la pobreza, la política social y la política hoy en el Perú.

1. Evolución presupuestal

1.1. Crecimiento presupuestal

El primer dato a destacar es un crecimiento importante del Presupuesto General de la República entre 1992 y 1998. En 1992 el presupuesto alcanzaba la cifra de 60 millones 107 494 nuevos soles; en 1998 asciende —según lo aprobado en el Congreso— a 209 millones 523 775 nuevos soles, es decir, en siete años, el presupuesto creció en 4,8 veces. De otro lado, si se mide el presupuesto respecto al PBI también podemos constatar su crecimiento: en 1992 fue de 11,6%; en 1993, 12,3%; en 1994, 14,6%; en 1995, 16,6%; en 1996, 14,8%; en 1997, 14,6%, y en 1998 será 15,1%. Hay que señalar que para muchos analistas económicos y hasta incluso para funcionarios del gobierno, tal como testifican algunas publicaciones oficiales, el PBI estaría inflado aproximadamente en un 20%, con lo cual el gasto en relación al PBI sería mayor. Aquel podría estar bordeando, para este

año, el 18% del PBI. A nivel mundial, para países en desarrollo, este porcentaje (o indicador) está por encima del 20%.

1.2. Concentración presupuestal

Para que se tenga una idea aproximada del presupuesto, diremos que este se conforma de 26 sectores y 17 funciones. Los sectores que figuran como pliegos en el presupuesto ejecutan el gasto y son 26. Las funciones son las actividades que el Estado realiza. Así, la suma de los sectores debe ser igual al gasto cuando estas funciones (o actividades) se realizan.

En siete años, tres ministerios (Economía y Finanzas, Defensa y Presidencia del Consejo de Ministros o Ministerio de la Presidencia) han concentrado más del 60% del presupuesto. En 1992, el MEF, Defensa y la Oficina del Primer Ministro concentraron el 67,3%; en 1997, los dos primeros ministerios más el MIPRE concentraron el 61,6%; este año, la concentración del gasto asciende al 62%. Ahora bien, de los 26 pliegos en el presupuesto de este año, dos de ellos concentran el 53% (MEF y MIPRE), y 7 concentran el 89,57% (MEF, MIPRE, Defensa, MINSA. Educación, MTC), los otros 19 pliegos tienen un asignación promedio de 0,54% del presupuesto.

De otro lado, hay ministerios que concentran más gasto funcional que el asignado al propio ministerio del sector. Nos explicamos, la función Educación y Cultura asciende a 4 003,19 millones de nuevos soles que representan el 15,08% del total del presupuesto. De ello es asignado al Ministerio de Educación el 41,27%, al Ministerio de la Presidencia (MIPRE) el 55,73% del gasto. Igual sucede con la función Agraria: el gasto total es de 1 269,13 millones de nuevos soles; al Ministerio de Agricultura se le asigna el 33,8%, al MIPRE el 66,2%. En la función Industria y Comercio los datos son los siguientes: el total del gasto es de 131,29 millones de nuevos soles. De esta cantidad, la Presidencia del Consejo de Ministros y el MIPRE concentran el 60% del total de lo asignado, mientras el MITINCI, el 40% restante.

De otro lado, el principal (o mayor) gasto lo representa el pago de la deuda externa. Según la información, el pago de esta deuda asciende a 4 749 millones de nuevos soles, que representan el 16,2% del total del presupuesto. No hay ninguna función presupuestal que sea mayor al pago de la deuda externa. De ahí que el gasto salud corresponda al 57,8% del pago de la deuda externa, que la función agraria sea el 26,4% de dicho pago y que el Fondo de Compensación Municipal, que atiende a un poco más de 2 000 municipios, sea 4,4 veces menor.

1.3. La centralización del gasto

En este punto trataré la composición del gasto vía los Gobiernos Regionales o los Consejos Transitorios Autónomos Regionales (CTAR), y el Fondo de Compensación Municipal. La idea en el primer punto es mostrar cuál es la capacidad de inversión de las CTAR y, en el segundo, la evolución del FONCOMUN.

Sobre lo primero podemos decir lo siguiente: lo asignado a los gobiernos regionales en el presupuesto de este año, que se encuentra en el pliego del MIPRE, asciende —incluyendo a CORDELICA— a 4 404,38 millones de nuevos soles. De esa cantidad, el 86,1% corresponde a gasto corriente, lo restante a gastos de capital. Así tenemos que, en Arequipa, cuyo presupuesto es de 279,20 millones de nuevos soles, el gasto corriente asciende al 93,9%. En Libertadores Wari el gasto corriente llega al 93,6%. En La Libertad dicho gasto equivale al 95,2%. En la región Inca el gasto corriente en el presupuesto regional es de 83,7%. En la región Andrés Avelino Cáceres es de 92,5%. En la región Grau, que tiene canon, asciende a 75,6%. En Loreto es de 78,6%. La excepción es CORDELICA que presenta una distribución del gasto totalmente inversa: el gasto corriente asciende a tan solo el 12,6%, mientras que lo asignado a gastos de capital es de 87,4%.

Sobre estos datos se puede decir lo siguiente:

a) las CTAR son solo ventanillas de pago del gobierno central, lo que se refleja en su baja capacidad de inversión y en su alto gasto corriente. Mientras que el gasto de capital de todas las regiones asciende 611,82 millones de nuevos soles, la suma de lo asignado al INFES, FONCODES e INADE es superior a los 1 600 millones.
b) las regiones que reciben canon y sobrecanon como es el caso de la (ex) región Grau, tienen un menor gasto corriente.
c) CORDELICA comprueba que es posible que los gobiernos regionales puedan invertir.

Con esto no buscamos satanizar el gasto corriente sino más bien llamar la atención sobre la poca capacidad de inversión de las regiones y la ausencia de una real descentralización del país.

Sobre el FONCOMUN se puede decir lo siguiente: el rendimiento del Fondo de Compensación Municipal entre 1993 y 1998 —en términos relativos— ha sido estacionario. Daniel Estrada señala lo siguiente: «En 1993, el rendimiento del FONCOMUN representó el 3,8% del Presupuesto General, es decir, un total de 194,17 millones de dólares. En 1994 este fondo fue de 281,37 millones de dólares y representó el 3,79% del presupuesto nacional. En 1995 (año de la reelección) los recursos del FONCOMUN representaron tan solo el 2,92% del Presupuesto que traducido a dólares fue de 281,38 millones de dólares. En 1996 el fondo se recuperó alcanzando el nivel relativo de 1994 y se ubicó en el 3,77% del total presupuestado, representando un total de 379,41 millones de dólares». En 1997 el porcentaje fue de 3,4%, y este año el Fondo es de 1 080 millones de nuevos soles (371 millones de dólares) que equivale al 3,6% del Presupuesto.

En resumen, sostiene el propio Estrada: en 1996 se alcanzó el nivel perdido en 1990, en cuanto a cantidad se refiere. Empero, 1990 fue un año dominado por la hiperinflación y de una reducida recaudación fiscal que alcanzó el 4,5% del PBI. Contrariamente, en 1996, la presión tributaria no solo mejoró, sino que se incrementó ostensi-

blemente hasta llegar al 12,7% del PBI. Es decir, de establecer una proporción entre recaudación de impuestos municipales y presión tributaria, tenemos que en 1996 los gobiernos locales debieron recibir 2,53 veces más de lo que se les transfirió ese año. Dicho de otro modo, la cifra recaudada por los impuestos que componen el FONCOMUN debió ser de 894,8 millones de dólares y no los reducidos 379,41. En resumen, la participación fiscal de los municipios en las finanzas públicas se recuperó en cuanto cantidad de recursos, pero en valor constante está atrasada en un 250% (Ley Estrada).

Es interesante observar que en 1995, año de la reelección y de mayor concentración de recursos y de gastos por el Ejecutivo, el Fondo Municipal decreció. Por ello, es probable que conforme nos acerquemos al año 2000, a la segunda reelección, este Fondo nuevamente disminuya.

2. El gasto social

El gasto social en estos últimos siete años (1992-1998) ha ido incrementándose. En 1992 ascendió al 19,2% del total del presupuesto; en 1998 es, según lo aprobado, el 40%. Para 1999, según la propuesta del ejecutivo, llegará al 41%.

Esto explica que el gasto social per cápita haya también aumentado. En 1990 —en dólares de 1970— fue 23,9 dólares; en 1995 creció hasta 61,3 dólares. Hay que decir, sin embargo, que dicho gasto es uno de los más bajos de la región. De otro lado, en este mismo intervalo de tiempo, el gasto del sector salud se ha mantenido estacionario en términos relativos, incluso este año (1998) ha decrecido respecto a 1992 —en ese año, el gasto en salud fue 5,82 % del total del presupuesto; en 1998 es el 5,38%—. El año más bajo fue 1994 que alcanzó la cifra de 2,76%. De otro lado, el gasto en educación ha mostrado un ligero aumento: en 1992 ascendió al 6,92% y en 1998 es de 8,03%. La participación de los sectores ha decrecido respecto al gasto social total: en 1995 fue de 73,1%; en 1996 de 66,9%; en 1997 de 64,4%; y en 1998 de 64,4%.

Para este año el gasto social ascenderá a 11 844 millones de soles. De esa cantidad, 7 575 millones de soles (63,9% del total) están asignados a los sectores: educación (71,6%), salud (28,4%), justicia y trabajo. El gasto en los programas de extrema pobreza asciende a 3 188 millones de nuevos soles (26,9%). El rubro *otros gastos sociales* (agricultura, INABIF, etc.) alcanza la cifra de 1 081 millones de nuevos soles.

Cabe destacar que este gasto social no se concentra en los gobiernos regionales o locales sino más bien en MIPRE, Educación, Salud, PROMUDEH y Agricultura, a través de las diversas agencias del gobierno —FONCODES, INFES, PRONAMACH, PAR, INABIF, PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO, COFOPRI, INADE Y COOPOP, entre otros—. Así como no están contabilizados en el rubro gasto social, los fondos del FONAVI no están incluidos en el presupuesto y son, como se sabe, de manejo directo del presidente de la República. Se calcula que estos fondos podrían llegar este año a un poco más de mil millones de nuevos soles, es decir, una cifra equivalente al FONCOMUN que atiende las necesidades de más de 2 000 municipios. Por eso no hay que extrañarnos que 550 municipios en el país reciban un per cápita mensual del Fondo que fluctúa entre 0,5 y 9,9 nuevos soles. Finalmente, la suma de lo asignado a tres agencias en 1998: FONCODES (635 millones), INFES (230 millones) y PRONAA (196 millones) equivale al Fondo de Compensación Municipal.

3. Equidad, pobreza, desigualdad y elecciones

Como último punto comenzaré citando unas cuantas líneas de un trabajo de Eduardo Bustelo y Alberto Minujín que se titula «Los ejes perdidos de la política social» y que comparto plenamente:

> La política social continúa predominantemente caracterizándose por una modalidad asistencial-clientelista supuestamente com-

pensadora de los ajustes económicos y altamente sensibles al ciclo electoral. Abandonada a ser una dimensión marginal y posterior de la política económica, la política social destaca el carácter incompleto del desarrollo en América Latina al continuar esquivando el punto de lo que debería constituir su preocupación central: la concentración de la riqueza y del ingreso.

Me parece que esta realidad se ve reflejada con mucha claridad en la última Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV), realizada por el Instituto Cuánto el año pasado. Según esta encuesta, la pobreza extrema en 1997 respecto a 1994 habría descendido, lo mismo ocurre con la pobreza.

POBREZA 1991 - 1997
(Porcentaje respecto de la población)

Niveles de Pobreza	1991	1994	1997
Pobres extremos	26,8%	19,0%	14,7%
Pobres	57,4%	53,4%	50,7%

Fuente: Instituto Cuánto. ENNIV: 1991, 1994, 1997.

Sobre estos datos que muestran un descenso de los pobres extremos se puede decir lo siguiente: el porcentaje de pobres se mantiene igual, puesto que las diferencias porcentuales no son significativas. La diferencia entre 1994 y 1997 es de apenas 2,7%, cifra que está dentro del margen de error de la muestra (que es de + -5%), es decir, 2,5% para arriba o para abajo. Ahora bien, si se asume que la población en esos años ha aumentado, se puede sostener que el número de pobres sigue igual o, en su defecto, ha crecido respecto a la población total. Se puede sostener que en el país, como viene sucediendo todos estos años, uno de cada dos peruanos es pobre. En cifras absolutas, según el Instituto Cuánto, los pobres entre 1994 y 1997 aumentaron de 12 160 000 a 12 340 000.

Hay que añadir a estos resultados otros igualmente importantes: la pobreza en las áreas de sierra rural, selva rural, selva urbana, costa rural y costa urbana se ha mantenido igual o aumentado ligeramente. Así mismo, que la pobreza en las áreas de Lima y sierra urbana ha decrecido ligeramente.

Estos últimos datos estarían mostrando que el programa social no llega a los sectores más pobres. Si se observan las cifras, veremos que la pobreza extrema entre el 94 y el 97, respecto al total de la población, ha aumentado en la costa rural, sierra rural y selva rural, que son justamente los sectores más pobres. Si el área rural concentraba en 1994 el 66,8% de los pobres extremos, en 1997 dicha área concentra el 76,9% de los mismos. Se puede afirmar que los programas sociales de ayuda llegan principalmente a los sectores *modernos* de nuestra sociedad y no, justamente, a los más pobres. El descenso de la pobreza extrema entre el 94 y el 97, en este contexto, tiene varias explicaciones.

La reducción ha ocurrido gracias a un descenso de este tipo de pobreza en áreas urbanas: Lima, Costa, Sierra, Selva. El descenso se explica igualmente por el impacto de los alimentos de los programas sociales repartidos entre los pobres y los pobres extremos. Como se sabe, un componente esencial de la canasta de los pobres extremos es la canasta de alimentos, que superaría el 60% del valor de la canasta total. Según datos de Cuánto, los hogares que reciben alimentos donados en los deciles 1, 2, 3 y 4, que son los más pobres, fluctúan entre el 63% para el primero y 52,7% para el cuarto. Hay que tener en cuenta que un 42,5% de hogares a escala nacional recibe alimentos donados. Así mismo, se tiene que este porcentaje en la sierra —área donde se concentra la pobreza extrema— es aun mayor. Según estas cifras, los hogares de los siete primeros deciles que reciben alimentos fluctúan entre el 78,2% para el primero y el 73,5% para el sétimo. En el decil octavo el porcentaje es de 64,9%, por encima del promedio nacional. Estas cantidades, como se puede observar, están muy por encima del promedio nacional y reflejan la importancia de la donación de alimentos en el ingreso de los más

pobres. No hay que ser demasiado zahorí para concluir que estos sectores son potencialmente clientes del gobierno en épocas electorales. Por ello no es extraño, como anotamos líneas antes, que en 1995, año de la primera reelección, el FONCOMUN haya disminuido, coincidiendo con una mayor centralización y concentración del gasto.

En este contexto, el asistencialismo vendría a ser la otra cara de un régimen autoritario que tiene como uno de sus pilares el clientelismo electoral. El descenso de los pobres extremos también se explica porque el precio de la canasta de alimentos aumentó por debajo de la inflación.

Finalmente, esta encuesta fue realizada en el mes de octubre de 1997, por lo tanto no mide el impacto tanto del desastre ocasionado por el Fenómeno de El Niño como por la crisis asiática. Por lo tanto, es posible que los niveles de pobreza y extrema pobreza hayan aumentado de octubre a la fecha. Tomando en cuenta este contexto, se puede afirmar lo siguiente:

- Que la estrategia del programa social para combatir la pobreza y, concretamente, la extrema pobreza, es frágil.
- Que esta fragilidad, más allá de reconocer el aumento del gasto social y su expansión en todos estos años, se debe a que el principal impacto en los sectores de pobreza extrema se da vía la distribución de alimentos por parte del gobierno y, posiblemente, por agencias privadas.
- Que la pobreza en el medio rural, donde se concentra la pobreza extrema, es más dramática que lo afirmado por el gobierno.

Según un estudio de Cáritas del Perú de 1996, sobre las condiciones de vida de los beneficiarios de sus programas en una muestra de 148 comunidades, de las cuales 142 pertenecen al ámbito rural, con presencia en 20 departamentos, se demostró que «[...] el 99% de las familias (incluidas en el estudio de Cáritas) tuvo por lo menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI) y se determinó que casi tres de cuatro familias tuvieron tres o más necesidades insatisfechas

(73%) [...]». Hay que tener en cuenta que el censo Nacional del 93 encontró que el 54% de los hogares tenía por lo menos una NBI, mientras que un 8% padecía de 3 o más NBI.

Dicho de otro modo, el promedio nacional no refleja las condiciones dramáticas del mundo rural, ya que los promedios en esta área están muy por encima del promedio nacional: no hay relación entre política social, política económica y desarrollo. Es más, la primera aparece como una suerte de complemento asistencial de una política económica que genera pobreza, aumenta el desempleo y hace más precaria la fuerza laboral. Si se observan bien los datos sobre empleo, lo que reflejan es inestabilidad, aumento de la informalidad y de la eventualidad laboral. Es decir, trabajos con bajo nivel remunerativo, sin seguridad social y bajo nivel educativo. La virtud del gasto social de emergencia, en este contexto, es posibilitar a los peruanos el paso de una condición de extrema pobreza a otra de pobre. Sin embargo, cuando se produce este cambio de condición, el pobre no puede seguir ascendiendo socialmente y mejorando sus niveles de vida debido a que el programa económico no genera las bases para una inserción estable en el aparato productivo y una mayor movilidad social, por falta de oportunidades de empleo productivo, crédito, inestabilidad del trabajo, etc. Por ello, no es extraño que los servicios de salud y educación, claves para el desarrollo del país, sean de baja calidad y no generen las condiciones para salir de la pobreza; que la presencia de un programa social, que sirve de complemento asistencial de un programa económico neoliberal y a un régimen autoritario, trae diversas consecuencias, como señala un documento del Banco Mundial sobre el Perú (Cf. «Beyond the Washington Consensus. Institutions matter» de Sahid Javed Burki y Guillermo Perry):

- Muchos de los servicios públicos siguen siendo de baja calidad. Las reformas en el sector público han sido altamente selectivas. Fueron dejados de lado los ineficaces organismos existentes para concentrarse en unos pocos privilegiados (algunos ministerios

y varias entidades autónomas) que han encabezado las reformas del gobierno.

- Una estructura paralela de organización (especialmente organismos autónomos claves) que en lo substancial sobrepasa la estructura del gabinete y de los ministerios. Según este documento la característica más evidente del sistema de administración pública del Perú —y que no ha cambiado con el nuevo gobierno— es que el sistema *de jure* es a menudo sobrepasado en realidad por un muy diferente sistema *de facto*.
- Ausencia de un *staff* efectivo de servicio público permanente. Para el BM se cumple laxamente con las reglas de ascenso por mérito en la administración pública, y la estructura salarial ha perdido toda coherencia.
- El sistema de manejo presupuestario y financiero es la contraparte de esta estructura de organización paralela. Un sistema altamente centralizado debilita el papel del gabinete y del Congreso en el proceso; hay poca vigilancia efectiva y el sistema de manejo de caja permite al gobierno concentrarse en sus objetivos seleccionados. No sería extraño que uno de esos objetivos seleccionados sea, justamente, la reelección presidencial.
- Finalmente, según el BM, la confusión legal debido a un exceso de leyes y al no cumplimiento de objetivos socava profundamente el Estado de Derecho —reglas conocidas, claras, y universalmente aplicadas— dentro de la administración pública.

4. Conclusiones: el problema son los pobres, pero también el empobrecimiento permanente de los peruanos y de la sociedad

Es obvio, luego de leer los datos presentados, que el problema principal en el Perú es la pobreza. Como hemos dicho, uno de cada dos peruanos sigue siendo pobre. Pero el otro problema que afecta la gobernabilidad del país y nuestro futuro como sociedad, es el permanente empobrecimiento de los peruanos y de la sociedad. Hoy, hay

que reconocerlo, vivimos en una sociedad con mayores servicios básicos para la población, y, sin embargo, el empobrecimiento de los peruanos y la desigualdad entre ellos aumenta. Ello se refleja, según datos contenidos en un documento del Ministerio de la Presidencia («Elementos de la estrategia focalizada contra la pobreza extrema: 1996 – 2000»), en que el 80% de los peruanos tendrían un consumo per capita menor a 300 nuevos soles mensuales, el 47% uno menor a 200 nuevos soles mensuales, y el 20% a 100 soles.

Estos datos coinciden con el reciente estudio realizado por el Instituto Apoyo sobre Niveles de Vida Socioeconómicos en la Gran Lima en 1997. Según Apoyo, en 1997 el 85,3% de los hogares a nivel nacional se ubican en los estratos C y D —por niveles económicos—, es decir, en las clases bajas. Para Lima, el resultado es parecido: el 77% de los hogares limeños pertenecen a las clases bajas. De otro lado, este estudio muestra que el único estrato que ha aumentado en Lima, entre 1990 y 1997, es el sector D. Este sector, que en 1990 representaba el 32,5% de los hogares limeños, en 1997 subió al 41,2%. Cabe destacar que en todos los demás otros sectores lo que existe es un descenso, en particular en el estrato B (o clases medias) que pasó en esos mismos años de 23,6% a 18,6%.

En realidad, lo que viene sucediendo en el país es un proceso de modernización, si cabe el término, desigual, de reducido alcance y excluyente, provocando una igualación hacia abajo, un mayor empobrecimiento de los peruanos y un régimen político centralista y autoritario. Ello trae como consecuencia no solamente una permanente violación del estado de derecho y un incremento del clientelismo y centralismo políticos, sino también una población dividida entre sectores integrados a la globalización y a la modernidad y sectores excluidos de estos procesos. Así mismo, trae consigo que la riqueza social que genera la sociedad sea concentrada cada vez más en pocas manos, incluyendo al propio Estado. Así, de continuar esta política, con seguridad el futuro de los peruanos, es decir, el horizonte que tendremos, será de un mayor empobrecimiento, de una mayor desigualdad y de un creciente autoritarismo político.

Análisis del gasto social: Perú 1998

Eduardo O'Brien

1. Introducción[1]

Los niveles presupuestales asignados al gasto social durante el período 1980-1997 han mostrado comportamientos diferenciados, reduciéndose desde fines de la década del ochenta y comienzos de la década del noventa —en donde alcanza los menores niveles presupuestales del período analizado—, y mostrando un incremento significativo a partir de 1994.

Estos menores niveles son explicados fundamentalmente por la severa crisis económica que enfrentó el país. Adicionalmente, la ejecución de programas de estabilización y ajuste, uno de cuyos objetivos centrales fue el cierre del déficit fiscal a través de la contracción del gasto público, acentuó la disminución de estos gastos. Los sectores más afectados en los períodos de implementación de programas de estabilización y ajuste son los sectores sociales (educación, salud, vivienda, entre otros), en la medida que el gasto social es el menos rígido dentro de la estructura presupuestal en comparación con los gastos de defensa y servicio de la deuda.

A partir de 1994, el gasto social muestra una tendencia creciente, aunque sin alcanzar los niveles históricos de principios de los 80, debido a un relativo incremento en la asignación de recursos por parte del Estado a los sectores sociales así como a la importante disminución en la participación de los sectores económicos.

---

[1] El presente documento de trabajo ha sido preparado con la finalidad de identificar las principales características en la asignación de los recursos del Estado.

En la segunda parte de este trabajo, presentamos un análisis más exhaustivo del gasto social correspondiente al presupuesto del sector público para 1998, ahí se muestra la distribución tanto a nivel de funciones como a nivel sectorial y por fuentes de financiamiento.

2. Evolución del gasto social 1980–1997

2.1. El gasto social con respecto al PBI

Durante el primer lustro de los 80, el gasto social representaba porcentajes superiores al 4% del PBI, mientras que en el segundo lustro sufre una drástica disminución de casi la mitad de su participación en 1980. A partir de 1992, el gasto social comienza a recuperarse hasta alcanzar en 1997 el 4,7% del PBI; sin embargo, debe resaltarse que la serie a partir de 1996, al no disponerse de información sobre la ejecución presupuestal por tipo de gasto, ha consignado las cifras correspondientes a lo presupuestado para estos años. La Contaduría General de la República ha publicado hasta 1996 la Cuenta General de la República, no obstante, esta es presentada de manera agregada, por lo que no es posible construir los cuadros de la ejecución presupuestal del gasto social.

Históricamente lo presupuestado no necesariamente se refleja en la ejecución. Esta es casi siempre menor, pero si se toma en cuenta que el manejo de caja que realiza el Ministerio de Economía y Finanzas considera la inversión y el gasto social como gastos residuales, la contracción del gasto público debe haber afectado principalmente estos conceptos.

El siguiente cuadro presenta la evolución histórica del gasto social durante el período 1980-97, e incluye también lo presupuestado por el Ejecutivo para el presente año.

Evolución del gasto social 1980–1998

Años	% Del PBI
1980	4,7
1985	4,0
1990	2,6
1991	2,1
1992	2,8
1993	3,2
1994	2,8
1995	4,0
1996 (*)	5,3
1997 (*)	4,7
1998 (*)	4,6

(*) Presupuestado

2.2. Relación del gasto social con el gasto total

El gasto social con respecto al gasto total durante el período analizado muestra también una importante reducción en términos reales, pasando de 20,1% en 1980 a 16,6% en 1990, disminuyendo aproximadamente en un 20% en la década mencionada. A partir de 1993 se observa un acelerado crecimiento de los niveles asignados al gasto social —no obstante reducir su participación en 1994—, que alcanza en 1995 el nivel más alto del período analizado y llega a participar con el 35,1% del gasto total.

Debe señalarse que, en los últimos años, la mayor participación del gasto social y de los sectores que lo integran en el gasto total del gobierno central se debe no solo al aumento de los recursos a esos sectores, sino también a una recomposición del gasto que se ha producido por una disminución importante de los sectores económicos y administrativos. Asimismo, el incremento en la participación del gasto social con respecto al gasto total a partir de 1993, es explicado

principalmente por la implementación de los programas de alivio a la pobreza (FONCODES, PRONAA, etc.).

2.3. El gasto social por sectores funcionales

En el siguiente cuadro se muestra cómo ha evolucionado la participación de los sectores que conforman el gasto social, el mismo que presenta una tendencia decreciente de los sectores educación y salud hasta 1990, año en el que se inicia una relativa recuperación. Asimismo, el rubro *otros gastos* aumenta su participación a partir de 1993, principalmente por la implementación de los programas de alivio a la pobreza; este rubro es el que explica el aumento de la participación del gasto social en relación al gasto total. Sin embargo, para 1998 se observa una significativa reducción del gasto social con respecto a los niveles programados para 1997.

Gasto social por sectores 1980–1998
(estructura porcentual)

Años	Gasto social	Educación	Salud	Otros
1980	20,1	13,2	4,8	2,1
1985	16,7	11,8	4,4	0,5
1990	16,6	12,0	4,3	0,2
1991	17,2	12,4	3,9	0,9
1992	19,2	14,0	4,8	0,4
1993	22,0	15,7	3,9	2,4
1994	19,7	12,1	4,2	3,4
1995	30,4	15,7	7,5	7,3
1996 *	35,1	18,4	8,4	8,3
1997 *	32,5	17,5	7,4	7,6
1998 *	30,3	16,5	6,9	6,9

* Presupuestado

2.4. El gasto social en términos reales (nuevos soles de 1994)

El gasto social ha experimentado una significativa reducción, no obstante haber tenido algunos años —como 1981 y 1986— donde alcanza los más elevados niveles de asignación presupuestal de la serie analizada.

Gasto social 1980-1998
(en millones de nuevos soles constantes de 1994)

Años	Gasto social
1980	9 170,0
1981	10 098,8
1982	8 933,6
1983	7 850,4
1984	8 214,3
1985	8 383,8
1986	10 379,8
1987	7 977,1
1988	6 355,5
1989	4 591,9
1990	2 942,2
1991	2 262,4
1992	1 674,8
1993	1 772,1
1994	3 313,6
1995	6 125,5
1996 (*)	6 599,0
1997 (*)	5 951,2
1998 (*)	6 120,9

Fuente: Leyes de Presupuesto Público; (*) presupuestado.

Durante el período 1980-85 el gasto social experimentó una reducción de 8,6%; no obstante, en 1981 alcanzó uno de los niveles más altos de la serie analizada. La caída del gasto social en este quinquenio obedece principalmente a que, si bien el nuevo gobierno orientó en 1981 considerables recursos al gasto social, estos no pudieron ser mantenidos, tanto por las limitaciones de la caja fiscal (menores ingresos por disminución de la presión tributaria), como por la alta inflación presentada durante el quinquenio.

El gasto social alcanza en 1986 el mayor nivel de asignación presupuestal de todo el período 1980-98, principalmente por la política económica aplicada por el gobierno de Alan García, que se plasmó en una serie de medidas como el aumento de salarios, incremento del gasto corriente al sector público, y a la implementación de programas temporales de empleo (como el PAIT).

Desafortunadamente, este apogeo del gasto social fue fugaz, pues a partir de 1987 comienzan a decrecer vertiginosamente los niveles asignados al gasto social, fundamentalmente por la aguda crisis económica que sufrió el país y por la aplicación de programas económicos de ajuste que afectaron la economía de grandes segmentos de la población, principalmente la de los sectores pobres y muy pobres. Como se sabe, el gasto social es el más afectado en períodos de aplicación de programas de estabilización y ajuste, dado que al reducirse el gasto público, el sacrificado es el gasto social, ya que los otros gastos se mantienen relativamente más estables, como es el caso de los sectores de Defensa y Servicio de la Deuda, considerados como gastos más rígidos.

A partir de 1990, el gasto social muestra una pronunciada caída, que lleva a que durante esta década se presenten los niveles más bajos del gasto social (1992 y 1993). A principios de esta década el país atravesaba una severa crisis económica, la misma que se manifestó en menores niveles asignados no solo al gasto social, sino también al gasto total. Al tener restricciones en la caja fiscal debido a los menores ingresos, principalmente tributarios (lenta recuperación de la presión tributaria), durante el primer quinquenio se

implementan medidas de ajuste y estabilización para corregir los desequilibrios económicos, todo lo cual condujo a una contracción del gasto público.

A partir de 1994 se observa una notoria recuperación del gasto social, debido principalmente a la asignación de mayores recursos ordinarios a los sectores sociales y al ingreso de recursos de los organismos multilaterales (Banco Mundial y BID) para financiar programas de alivio a la pobreza (FONCODES, etc.).

No obstante la recuperación del gasto social, este no alcanza aún los niveles pico de la serie analizada. Así tenemos que si bien durante el presente régimen se observa un significativo avance en la orientación del gasto hacia los sectores sociales (cuyo mejor año, en términos reales, es 1996), aún no alcanza los niveles de principios de la década, representando 1996 el 65% de lo asignado en 1981.

2.5. El gasto social en términos per cápita

El gasto social per cápita durante el período analizado —presentado en el siguiente cuadro— nos muestra una significativa caída de la asignación del gasto per cápita, una brecha importante, equivalente a 55% al año 1998. Esta caída es aún mayor si consideramos que el año 1996 representó el 47% del gasto per cápita de 1981. En este mismo cuadro se aprecia que los años contrapuestos son 1981 y 1992, años donde se producen los mayores y menores niveles de gastos respectivamente.

3. El gasto social para 1998

El gasto social para 1998, según sectores funcionales, presentado en el siguiente cuadro, se estima que alcanzará el 30,3% del total presupuestado para el sector público. Dentro de la estructura del gasto social se mantiene una presencia importante de los gastos en educación y salud, que juntos representan casi el 80% del total, mante-

Gasto social per cápita 1980-98
(en nuevos soles constantes de 1994)

Años	Gasto social per cápita	1980 = 100
1980	530,20	100,00
1981	569,91	107,49
1982	492,36	92,86
1983	422,79	79,74
1984	432,51	81,57
1985	431,77	81,44
1986	523,17	98,67
1987	393,71	74,26
1988	307,26	57,95
1989	217,50	41,02
1990	136,53	25,75
1991	102,84	19,40
1992	74,59	14,07
1993	77,22	14,56
1994	141,29	26,65
1995	255,56	48,20
1996	269,39	50,81
1997	237,71	44,83
1998	239,23	45,12

niendo casi la totalidad del resto asignado al Programa de Alivio a la Pobreza (4,9%).

La metodología de estimación considera como gastos en educación al propio ministerio, los programas de educación de los gobiernos regionales, las obras de infraestructura educativa previstas en el INFES, la universidad peruana y las instituciones públicas descentralizadas que pertenecen al sector educación, todo lo cual suma

4 878 millones de Nuevos soles (16,5% del presupuesto del sector público).

Los gastos en salud suman 2 022 millones de Nuevos soles (6,9% del presupuesto total), incluyen al ministerio respectivo, los programas de salud de los gobiernos regionales y las instituciones públicas descentralizadas de salud.

Los Programas de Alivio a la Pobreza alcanzan los 1 435 millones de Nuevos soles, concentrados principalmente en FONCODES (45,2%), PROMUDEH (24,5%) y Vaso de Leche (18,5%). Es importante recordar que en 1996 se creó el Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (PROMUDEH), institución que absorbió al INABIF, PRONAA, IPD, Programa de Apoyo al Repoblamiento y COOPOP.

En términos presupuestales la creación de este ministerio no refleja significativos cambios, en la medida que únicamente se ha trasladado algunas instituciones del Ministerio de la Presidencia a PROMUDEH, manteniendo estas instituciones presupuestos similares a los de 1997.

3.1. Diferencias en la estimación del gasto social

La estimación del gasto social por sectores funcionales no incluye los montos asignados a las obligaciones previsionales en la función de Asistencia y Previsión Social del Presupuesto 1998 (3 820 millones de Nuevos soles), que corresponden al pago de las pensiones a cargo del Estado, incluidas aquellas que efectúa la Oficina de Normalización Previsional. Asimismo, incluye, además, las pensiones de sobreviviente, invalidez y otros beneficios de similar naturaleza.

Consideramos que los gastos de la seguridad social constituyen gastos de la sociedad, y no gastos del gobierno central, por lo tanto estos gastos no deben ser asumidos como gasto social público.

Asimismo, no se incluyen los gastos asignados a la función justicia (612 millones de Nuevos soles), por considerarla un gasto administrativo básico del gobierno. Desde la óptica del Estado liberal

siempre se han considerado los gastos en justicia como gastos administrativos.

El gasto social presentado por el gobierno para 1998, según la nueva clasificación funcional, ascendería a 44,6% del total presupuestado para el sector público, cifra que difiere de nuestra estimación por lo señalado en los párrafos anteriores.

Gasto social según la nueva clasificación funcional 1998 (en millones de nuevos soles)

Concepto	Monto	%
1. Asistencia y Previsión Social	5 255,4	39,9
2. Educación y Cultura	4 434,1	33,6
3. Salud y Saneamiento	2 774,5	21,0
4. Trabajo	31,8	0,3
5. Vivienda y Desarrollo Urbano	72,4	0,6
6. Justicia	612,7	4,6
Total gasto social	13 180,9	100,0
Total gasto total	29 523,8	
Participación porcentual	44,6%	

Si al gasto social según la clasificación funcional se le resta el 10,6 y 2,1% correspondientes a obligaciones previsionales y justicia, respectivamente, este gasto se reduciría significativamente a 31,9%, cifra casi similar a la estimada para el gasto social según sectores funcionales, existiendo una mínima diferencia explicada básicamente por la aplicación de la metodología de cálculo.

3.2. Fuentes de financiamiento del gasto social

La principal fuente de financiamiento del gasto social continúan siendo los recursos del tesoro público, ahora llamados recursos ordinarios. Estos recursos financian en promedio, para el gasto social, aproximadamente el 85% del presupuesto de estos sectores, mientras que

los recursos directamente recaudados solo son significativos para los Ministerios de Salud y Trabajo. Por su parte, el endeudamiento externo tiene participación diferenciada para los ítems que comprende el gasto social, orientándose principalmente hacia los ministerios de educación y salud.

Cabe destacar que la única institución de los programas sociales en donde el endeudamiento externo es muy significativo es FONCODES, que recibe recursos financieros por endeudamiento —principalmente del BID y del Banco Mundial—, llegando a representar el 39% de su estructura de financiamiento. El endeudamiento externo financia aproximadamente el 6% del gasto social (alrededor de 500 millones de nuevos soles), cuantitativamente el aporte de los organismos multilaterales no es gravitante; sin embargo, parte de los recursos se han orientado a financiar las actividades de fortalecimiento institucional de los ministerios de educación y salud, permitiendo, así, sentar las bases del proceso de modernización y reforma de estos sectores.

El cuadro siguiente presenta en forma detallada las fuentes de financiamiento de las instituciones componentes del gasto social para 1998.

Gasto social por fuentes de financiamiento: 1998
(estructura porcentual)

Sector	Recursos ordinarios	Recursos directamente recaudados	Endeudamiento externo	Otra fuente	Total
M. Educación	88,3	0,3	11,4	–	100,0
M. Salud	80,6	14,2	5,2	–	100,0
M. Trabajo	8,2	91,8	–	–	100,0
Regiones	81,1	4,8	–	14,1	100,0
PROMUDEH	93,3	1,8	–	4,9	100,0
FONCODES	55,2	1,1	39,4	4,3	100,0
INFES	99,3	0,7	–	–	100,0

Fuente: Ley de Presupuesto 1998.

4. Conclusiones

Del análisis del gasto social en el período 1980-98 se pueden inferir algunas conclusiones generales, las cuales deben dar pie a análisis más exhaustivos utilizando información sobre ejecución presupuestaria de los últimos años:

1) En cuanto al gasto social con respecto al PBI, durante el período 1980-98, se observa un techo presupuestal en este tipo de gastos, el cual está alrededor del 5% en relación al PBI.
2) Al interior del gasto social por sectores funcionales se aprecia una tendencia creciente en la participación de los programas de alivio a la pobreza, a partir de 1993, año en el que comienza a operar el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES).
3) El gasto social per cápita ha experimentado un mayor deterioro con respecto al gasto social, representando en 1998 el 45% del gasto social per cápita de 1980, mientras que el gasto social en 1998 representa el 67% del gasto en 1980.
4) El endeudamiento externo solo financia el 6% del gasto social para 1998, porcentaje reducido en términos cuantitativos, pero significativos en las medida que ha permitido financiar las actividades de fortalecimiento institucional del aparato estatal y sentar las bases del proceso de modernización y reforma de los sectores sociales.

Políticas sociales y gasto público

Héctor Béjar

Las primeras evaluaciones de los programas sociales del Estado empiezan a señalar algunos aspectos importantes. Yo quisiera citar solamente un párrafo del informe del Banco Interamericano del Desarrollo, correspondiente a 1997, que dice en concreto:

> Las prácticas intervencionistas se han desmantelado y el funcionamiento de los mercados se ha hecho más fluido y transparente en América Latina. Sin embargo, los resultados son insatisfactorios. El crecimiento promedio de los 90 ha sido un mediocre 3.3%, hablamos de crecimiento promedio porque hay entusiastas que se refieren mucho a las cifras, por ejemplo de 1996 a 1997. Las tasas de desempleo han aumentado y el numero de personas pobres no se ha reducido apreciablemente del pico próximo a los 150 millones que alcanzó a comienzos de la década. La distribución del ingreso continua siendo la peor de todas las regiones del mundo. En toda la región se cuestiona ahora la eficacia de las reformas para modificar el funcionamiento de la economía en la dirección que sería deseable, mayor crecimiento de la producción y los ingresos, más oportunidades de empleo, menor inestabilidad en el entorno macroeconómico y menos inequidades sociales.

Repito: «En toda la región se cuestiona ahora la eficacia de las reformas para modificar el funcionamiento de la economía en la dirección que sería deseable». Así como en América Latina quienes impulsaron la organización de fondos de inversión social se preguntan ahora por los resultados, en el Perú también hay interrogantes que se abren a partir de los cuatro o cinco años de ejecución de los programas de alivio a la pobreza. ¿Cuáles son esos interrogantes?

El primero tiene que ver con la sostenibilidad de las obras realizadas por estos programas. Es fácil construir colegios, hacer pequeños canales, abrir vías vecinales, construir postas médicas. Fácil y necesario, sobre todo en las áreas de pobreza extrema. Pero, ¿cómo hacer para que las obras duren, para que sean mantenidas adecuadamente y no sean abandonadas y queden hechas ruinas al cabo de varios años? ¿Hay presupuesto público suficiente en los sectores estatales previendo este mantenimiento? ¿Hay capacidad económica y de gestión en la población para mantenerlas?

El segundo problema tiene que ver con cómo llegar a los más pobres cuando se plantean programas de auxilio a la pobreza extrema. Al parecer, la focalización en la población de pobreza extrema así lo garantiza. Se puede determinar quiénes son los pobres, cuántos son y dónde están, y luego se llega a ellos. En la realidad el asunto no es tan simple. Se ha aplicado el método de actuar respondiendo a la demanda, es decir, financiar las solicitudes realizadas por la población misma. Pero esta confianza en el mercado esconde contradicciones. Por ejemplo, por lo general son las poblaciones más pobres —precisamente debido a su pobreza— las que tienen menos capacidad para presentar proyectos y tramitarlos. Y, por otro lado, cuando se actúa de manera centralista, realizando obras de diseño estándar que se construyen igual en todas las regiones —como se hizo con los colegios durante los años 1994 y 1995—, lo que se hace es beneficiar de manera directa a los profesionales de la construcción y a las empresas constructoras.

El tercer problema tiene que ver con el empleo. El tipo de infraestructura física, que se ha emprendido como la parte más importante de los programas de alivio a la pobreza, no es de aquel que permite la generación de empleo, sino que apenas resulta capaz de proporcionar ocupaciones temporales de baja calificación, mal pagadas, a poblaciones reducidas y que, de por sí, pueden ser muy significativas durante un tiempo corto en una localidad pequeña, pero su beneficio —en cuanto al empleo— desaparece con el término de la construcción. Relacionar los programas sociales con la

generación de empleo productivo y sostenible continúa siendo el gran desafío.

Se podría hacer una relación más extensa de problemas e interrogantes. Me parece que algunas conclusiones preliminares establecen que se debe prestar más atención a las organizaciones de la población incluidos los gobiernos regionales, al componente de empleo de los pequeños productores, y a entender la lucha contra la pobreza no solo como la multiplicación de obras de infraestructura sino como un proceso educativo y democratizador que respete y acoja la diversidad de nuestro país.

Debate

La forma cómo se ha centralizado el diseño y la ejecución de los programas sociales ha generado una gran brecha entre las agencias del Estado y las organizaciones de la población. Los funcionarios del Estado lo deciden todo y la población solo tiene derecho a pedir. Han existido intentos de incorporar a la población en la toma de decisiones; pero la tendencia general ha sido, y es, a la concentración del poder y a la discriminación contra las organizaciones sociales y las no gubernamentales: contra todo aquello que signifique fortalecimiento de la capacidad de la gente para organizarse y resolver sus problemas por sí misma con el apoyo del Estado. El viejo criterio de que participación equivale solo a ejecución pero no a decisión, todavía continúa existiendo en los más altos niveles gubernamentales y es un criterio retrógrado, por decir lo menos, que causa daños, a veces irreversibles, porque crea dependencia y adicción al asistencialismo.

En estas circunstancias, una de las pistas hacia el futuro consiste en el fortalecimiento de los gobiernos locales, vía el incremento de su eficiencia y su apertura a las organizaciones de base. Hablamos, entonces, de un nuevo tipo de gobierno local, moderno y democrático, hacia el cual me parece que está orientándose el país.

Mientras desde arriba se concentra el poder; abajo se democratiza, se coordina y se refuerzan los liderazgos independientes, regionales, locales.

Se ha planteado en el debate la relación entre el problema social y el problema económico. Si, por el esfuerzo de su sociedad y de su pueblo, el Perú pudiese hacer variaciones en lo que han sido las grandes líneas de su política gubernamental hasta el momento, es evidente que habría que plantear una política económica subordinada a los objetivos sociales de impulsar la educación, generar empleo y emprender el camino hacia la redistribución de la carga tributaria, los ingresos y la riqueza. Creo que esa es la base de la agenda de los próximos años, ahora que las orientaciones y dogmas neoliberales han sido puestos en cuestión.

Todo ello significa, desde luego, compartir responsabilidades y riesgos. Así entendida, una futura política social tiene que ver no solo con el gobierno y sus agencias estatales, sino también con las organizaciones de base, las organizaciones no gubernamentales, la iglesia y las empresas privadas.

6. Cultura política y ciudadanía

Ética y política

Pepi Patrón

El vínculo entre ética y política es tan antiguo como el surgimiento de la *polis* griega. La vida en la comunidad política era concebida como la forma superior de la vida ética en la medida en que lo que allí estaba en juego era el *bien común*, superior al bien individual propio del actuar ético. Por ello es que, según Aristóteles, la «polis» es primera por naturaleza, porque en ella el hombre alcanza la plenitud de su naturaleza: solo en la comunidad política realiza su naturaleza de animal racional, animal político en tanto *ser vivo capaz de discurso*.

Este vínculo de continuidad se rompe más o menos desde el siglo XVII, en que el Estado se entiende como un medio para mantener la «paz social» (Hobbes) o para preservar el derecho a la propiedad de los ciudadanos (Locke). El Estado deja de ser la comunidad política como un fin en sí mismo, para ser un medio para otra cosa. La relación entre ética y política se plantea en otros términos; por decirlo de manera muy simple, en términos de exclusión. Es recién Hegel quien pretende recuperar dicho vínculo de continuidad, haciendo del Estado la forma superior de la eticidad, es decir, de las distintas formas de vida comunitaria en las que transcurren nuestras existencias, a saber: la familia, la sociedad civil y el Estado. El Estado aparece como la forma superior de la vida ética, proponiendo así una suerte de neo-aristotelismo que tiene notables ecos en nuestra contemporánea aldea global.

En nuestro mundo contemporáneo, sin embargo, entre las muchas cosas cuyo fin se ha declarado (la modernidad, la historia), está también la política. En muchos lugares y de muchas maneras se habla del fin de la *política tradicional*, sin que tengamos muy claro qué es lo *no tradicional* que, supuestamente, la va a reemplazar. El elogio de los resultados, del éxito y de la eficiencia se ofrece como alterna-

tiva. Por su parte, el discurso post-moderno, fascinado epistemológicamente por la fragmentación y las fracturas, expresa su desencanto respecto de *la meta-narrativa de las democracias liberales* y hace manifiesto su escepticismo respecto de los ideales morales y políticos de la modernidad, de la Ilustración y de la democracia liberal, la justicia y el consenso.

En el mismo momento, sin embargo, se da en la filosofía política contemporánea una animada discusión sobre la naturaleza del Estado, su relación con la justicia, con la pluralidad de formas de vida que caracteriza a las sociedades contemporáneas y con los límites del mercado. Esta discusión se conoce como el debate entre liberales y comunitaristas. Para unos, el Estado debe mantenerse en una relación de neutralidad respecto de las diversas concepciones de *vida buena* que los ciudadanos puedan tener; para otros, el Estado encarna la forma por excelencia de la vida comunitaria de los hombres y no puede estar al margen de fines y valores.

¿Cómo pensar el vínculo entre ética y política en momentos en que el Estado, viejo guardián del bien común, reduce su papel al de cobrador-pagador, es decir, recaudar impuestos y pagar deuda externa? ¿En un momento en que el mercado pretende reemplazar al Estado, por lo menos en el discurso preponderante; las encuestas a la opinión pública; la TV y la radio a los espacios de encuentro entre ciudadanos y el marketing televisivo a los programas de gobierno? El asunto de la política, se dice, ya no es un problema de *buen gobierno*, sino de administración eficaz. Ahora bien, es, por decir lo menos, curioso, que el viejo sueño de Engels de «reemplazar el gobierno de los hombres por la administración de las cosas» se vea ensalzado y realizado en contextos tan distintos y distantes al comunismo que él y Marx imaginaron.

Esta sorprendente semejanza entre lo afirmado por Engels y algunos de los más firmes defensores de nuestro criollo *neo-liberalismo* lleva a que algunos de nuestros célebres ex-ministros de economía digan cosas del tipo: el Estado no tiene nada que ver con la justicia, o el consenso es el peor enemigo de un líder. La realidad,

felizmente, no es tan simple, y los filósofos piensan que, justamente, es en tiempos como este en que la política tiene que pensarse en términos de la normatividad ética que la sustenta y de las consecuencias en las vidas concretas de los ciudadanos. Uno de los más importantes teóricos actuales de la democracia liberal, John Rawls, refiriéndose, además, a unos de sus críticos *comunitaristas* más agudos, afirma lo siguiente: «Recurrimos a la filosofía política cuando nuestros modos compartidos de comprender la política, como diría Walzer, se quiebran, y cuando estamos igualmente desgarrados al interior de nosotros mismos».[1]

No es el momento de rehuir la reflexión y la crítica, de negarse a debatir normas y valores. Pese a todas sus diferencias y discrepancias, estos filósofos coinciden en que la filosofía política «no tiene que retirarse del mundo y de la sociedad»,[2] y que debe, aludiendo a la vieja alegoría platónica de la caverna, «permanecer en la caverna» para «interpretar a nuestros conciudadanos el mundo de significados que compartimos».[3] Más allá de la oposición o de la complementareidad de estas perspectivas, ambas tratan de desarrollar una teoría normativa consistente y convincente de la legitimidad de la democracia y de la justicia. Sea sobre la base de la comunidad y su (particular) concepción de lo bueno, sea sobre la base del individuo y sus derechos (universales), se trata de teorías de lo político que no rehuyen su contenido ético, que aspiran a una normatividad, que proporcionan un criterio para la crítica y en las cuales lo que está en juego es la vida justa de los hombres y la legitimidad de un régimen político.

Es evidente que nadie, filósofo o no, tiene algo que objetar a la administración eficaz. Menos en un país como el Perú. Pero el problema de la política no se agota en cuestiones de eficiencia, de resul-

---

1 RAWLS, John. *Political Liberalism*. Nueva York: Columbia University Press, 1993, p. 44.

2 *Ibíd.*, p. 45.

3 WALZER, Michael. *Spheres of Justice. A defense of pluralism and equality*. Nueva York: Basic Books, 1983, p. xiv.

tados o de administración exitosa. Una de las ideas que quiero sostener aquí es que parte del desencanto respecto de la política y de lo político, de su falta de sentido para una buena parte de los habitantes del planeta y de nuestro país, tiene que ver no solo con la ineficacia, corrupción o falta de legitimidad de los gobernantes, sino con una concepción de la política ligada a los ideales de la ciencia moderna y la *exactitud* de sus resultados.

La ciencia política moderna, a la que aludimos al inicio, nace en contraposición —mejor en oposición— al carácter dialéctico, es decir, probable y tentativo, de la filosofía práctica (es decir, de la ética y la política precedentes). Ella quiere ofrecernos certeza, verdades evidentes, apodícticas, huyendo además de toda pretensión normativa. El ideal moderno de la cientificidad, el rigor, la objetividad, la predictibilidad de sus leyes, se hace extensivo al ámbito de la política, olvidando las viejas distinciones entre lo necesario y lo contingente, entre lo que es objeto de la teoría y lo que es objeto de un saber práctico que ya Aristóteles contraponía al Platón que salía de la caverna. La *ciencia* política que nace en la modernidad aspira a la verdad, a la certeza de un saber demostrativo y no al saber probable de ciudadanos que actúan. La pregunta de Hobbes, primer representante de esta pretensión científica de la política, ya no es más *cómo* debe vivir el hombre, sino *bajo qué condiciones puede vivir como él quiere*.

Sin embargo, en el campo de la praxis humana, de los hombres hablando y actuando juntos, hay muy poco —y tal vez haya que decir felizmente— que pueda considerarse verdad apodíctica. La ciencia política pensada bajo el modelo de la ciencia natural pretende cortar su vínculo con la ética y pierde el contexto de preguntas y experiencias vitales que la motivan. Y resulta que este conjunto de verdades y predicciones que la política pretende o pretendió ofrecer a los ciudadanos bajo la forma de ciencia no se cumplieron, mostraron su parcialidad y, en muchos casos, su perversión.

La filosofía política, por su parte, no pretende describir *neutralmente* hechos empíricos; ella asume su carácter normativo y su vín-

culo con el plano del deber ser. Deber ser, por lo demás, desde el cual critica. La filosofía política reflexiona sobre nuestra vida colectiva, en el plano conceptual, y juzga críticamente. Aunque la ciencia considere insensata la pregunta, sigue siendo fundamental preguntar: ¿por qué es mejor un régimen político que otro?, ¿por qué se debe preferir uno a otro?, ¿cuál es el fin o a qué tiende una comunidad política determinada? *Praxis* quiere decir actuar y actuar significa elegir. Ello nos remite necesariamente a hablar de actores, de agentes, o, para no caer en el «exilio del sujeto»,[4] de sujeto libres, portadores de sentido, de valores, de afectos, en suma, de vida. La determinación de los bienes, la enumeración de los fines, las «finalidades» del actuar humano, de la convivencia, las condiciones de la elección y de la comunicación con otros hombres; todos estos temas solo pueden ser cuestión de una filosofía política que no rehuye su vínculo con la ética, la normatividad o la pregunta por la *vida buena*. Estas preguntas, sin embargo, no tienen respuesta definitivas y, menos aún, con carácter de verdad apodíctica.

Según nos recuerda Hannah Arendt, la filosofía política nació en Occidente de una tensión: la tensión entre el filósofo y la polis. La tensión del cuestionamiento y la crítica respecto de lo dado. La interrogación socrática es inagotable, y muestra desde el interior mismo de la polis sus limitaciones. El plano del deber ser surge de la propia confrontación con lo que es. La polis ateniense, sin embargo, condena a muerte al filósofo, a Sócrates, y como consecuencia de ello y de algunas otras decepciones resultado de sus *incursiones* en lo político, Platón, el discípulo, propone en *La República*, en el célebre «mito de la caverna», una aproximación a la política *desde fuera*. Desde fuera significa fuera de la caverna de los *oscuros asuntos humanos*, y es a la vez un desde fuera paradigmático: porque el punto de vista del filósofo es superior —tiene, aunque lento, acceso la luminosidad de

[4] Rizo-Patrón, Rosemary. «Ciencia, progreso y exilio del sujeto. En torno a ciertos mitos modernos y post-modernos». *Areté*, vol. VI, n.° 2, 1994, pp. 273-300.

la verdad, del sol—, él es el llamado a gobernar, a dirigir la vida de los hombres.

Afirma Platón en la *Carta Séptima*:

> Más aún, la legislación y la moral están corrompidas a un punto tal que yo, al inicio lleno de ardor por trabajar en vistas al bien público, considerando esta situación y viendo como todo iba a la deriva, terminé por sentirme aturdido. No cesaba, sin embargo, de espiar los signos posibles de una mejoría en estos acontecimientos y especialmente en el régimen político, pero yo esperaba siempre para actuar el buen momento. Finalmente comprendí que todos los estados actuales están mal gobernados, pues su legislación es prácticamente incurable, a no ser por enérgicos preparativos unidos a circunstancias felices. Fui, así, irresistiblemente conducido a alabar la verdadera filosofía y a proclamar que, a su sola luz, se puede reconocer donde está la justicia en la vida pública y en la vida privada. Así, los males no cesarán para la humanidad hasta que la raza de los auténticos y puros filósofos no lleguen al poder o que los jefes de las ciudades, por alguna gracia divina, no se pongan a filosofar verdaderamente.

A diferencia de Platón, y dados los siglos transcurridos de vida política de los hombres y del desarrollo del conocimiento en las diversas ciencias particulares, algunos filósofos contemporáneos nos proponen hacer filosofía política *desde dentro* de la caverna. H. Arendt nos invoca a pensar seriamente el ámbito de la acción política humana como un ámbito del (y en el) cual surgen problemas genuinamente filosóficos. Dejarse *asombrar* (en el sentido de la *taumatzein* griega) por la acción de los hombres es lo que esta filósofa nos propone, y, en su caso particular, el asombro responde directamente al reto que significó tratar de comprender el fenómeno nazi y de pensar las condiciones que —desde lo político— podrían evitar su repetición. *Pensar en lo que estamos haciendo* (*to think what we are doing*) es *leitmotiv* de su obra.

Otro filósofo contemporáneo, Michael Walzer, nos dice:

> Una manera de llevar a cabo la empresa filosófica —tal vez la manera original— sea salir de la caverna, dejar la ciudad, subir la montaña, formarse para uno mismo un punto de vista objetivo y universal. Luego, se describe el terreno de la vida cotidiana desde fuera, de manera tal que pierde sus contornos particulares y toma una forma general. Pero yo quiero permanecer en la caverna, en la ciudad, en el piso. Otra manera de hacer filosofía es interpretar a nuestros conciudadanos, el mundo de significados que compartimos. La justicia y la igualdad pueden ser tratadas como artefactos filosóficos, pero una sociedad justa o igualitaria no puede serlo. Si tal sociedad no está ya aquí —escondida, de alguna manera en nuestros conceptos y categorías— nunca la conoceríamos concretamente o la realizaríamos en los hechos.[5]

Pensar el vínculo entre ética y política se nos presenta hoy como un reto no solo teórico o académico, sino esencialmente práctico, es decir, ético. Hablar de democracia hoy en un país como el nuestro nos confronta con muchos problemas éticos (amén de otros). Sheldon Wolin en un reciente artículo titulado «La democracia fugitiva»[6] dice: «[...] la democracia es muy simple para realidades muy complejas y muy compleja para realidades muy simples[...]». Todos sabemos de la compleja realidad de nuestro país y creo que, en tanto la democracia no la encare en su real complejidad, va a seguir siendo un buen deseo de espaldas al Perú. Uno de los problemas que hemos sido incapaces de encarar es el del multicuturalismo que nos caracteriza. El legado clásico de la democracia liberal, a saber, el respeto por el estado de derecho, por los derechos individuales, por las garantías constitucionales y la pluralidad de valores, dista mucho de poder considerarse una realidad en nuestro país.

---

5 Walzer, *ob. cit.*

6 En: Benhabib, Sheyla (ed.). *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political.* Nueva Jersey: Princeton University Press, 1996.

Las identidades culturales son, ciertamente, identidades colectivas. Es una narrativa en la que no se trata solo de mi historia, sino que es una suerte de guión al que de una u otra manera una colectividad responde. Si por identidad cultural entendemos *una manera de vivir juntos* (según afirma, por ejemplo, el Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo de la UNESCO, titulado *Nuestra Diversidad Creativa*), creo que tenemos dificultades en el Perú contemporáneo en nuestra manera de vivir juntos. Amartya Sen considera que el desarrollo debe concebirse como un proceso que aumenta la libertad efectiva de quienes se benefician de él para llevar adelante cualquier actividad a la que atribuyen valor.[7]

En concepciones como la que parece ser la nuestra, en la que se pone todo el acento en el crecimiento económico, la cultura no parece desempeñar un papel fundamental. Sin embargo, como trataré de mostrar, la exaltación del individuo, de la competencia, la libre empresa y los derechos ciudadanos, son los valores culturales que están históricamente asociados a una modernidad que en su pretensión de universalidad no ha podido reconocer la diversidad cultural o la multiculturalidad que parecen estar en el centro de nuestra realidad contemporánea: multiculturalismo y globalización suelen ser considerados como los dos fenómenos que caracterizan el final del milenio.

Subrayar exclusivamente la lógica del mercado y el afán de modernidad entendidos como las condiciones del desarrollo, parecen poner la identidad cultural o, para ser más precisa, las identidades culturales, en un rol meramente instrumental: o favorecer un crecimiento rápido o ser un obstáculo para él. Ello al modo como se ha considerado que el protestantismo estimula el ahorro, la acumulación de capital, el trabajo esforzado y el espíritu de empresa; o, como se afirma ahora, que el fundamentalismo evangélico que se ha pro-

[7] Cf. SEN, Amartya. «Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI». En: Louis Emmerij y José Núñez del Arco (comps.). *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.

pagado en el este asiático, en América Latina y en África puede ser identificado como la religión de los microempresarios, de quienes, supuestamente, constituyen los gérmenes del crecimiento económico.

La lógica del mercado implica una valorización del individuo y sus derechos, poniendo especial acento en el Perú en el derecho a la propiedad (como bien lo dice el *slogan* de participación ciudadana que consiste en comprar acciones), a la libertad de expresión, de pensamiento, etc., individuo cuya identidad no está necesariamente definida por su pertenencia a una comunidad que signifique fines comunes, tradiciones comunes, valores compartidos y una misma concepción de la vida buena, e incluso una lengua común. La identidad cultural supone sentimientos de pertenencia y de solidaridad en el interior de un grupo que, por definición, convierten a sus miembros en sujetos participantes y a los otros en objetos de diferenciación. La identidad cultural permite plantear un principio de diferenciación que es un *nosotros* frente a un *ellos*.[8] Tengo la impresión que la democracia realmente existente en el Perú difícilmente permite la construcción de un nosotros colectivo, o que respete diversos nosotros particulares, tan propio a un país multicultural como el nuestro. Pese a que en el mundo son cada vez más numerosas las colectividades lingüísticas, religiosas o territoriales que reclaman el reconocimiento de su originalidad y refuerzan su solidaridad interna, creo que en el Perú la exacerbación de un discurso universalizante del individuo y su derecho a comprar y competir no permite hablar de comunidades, de deberes y de solidaridades, que define a *la manera de vivir juntos* o *el arte de vivir* que es la cultura. El reto del multiculturalismo es un reto ético que hay que afrontar políticamente. Etnicidad, memoria en tanto hilo conductor de historia y lengua, como aquellos elementos que configuran la pertenencia a una cultura, des-

[8] Galino, Ángeles. «Interculturalidad». En: *IV Seminario sobre análisis y perspectivas de la educación en el Perú: ética y valores, interculturalidad, paz y civismo*. Lima: PUCP, 1996, p. 125.

aparecen en esta unidimensionalidad (para retornar el viejo término de Marcuse) de las democracias que se definen en términos del libre juego del mercado. Ya decía el viejo Hegel que el ámbito del mercado es ámbito de «egoísmo universal», donde cada quien *usa* al otro como un medio para sus propios fines, sin importar quién sea o qué lengua hable.

Esta tensión entre universalidad y particularidades o diversidad, ocupa un lugar central en los debates filosóficos contemporáneos, tanto a nivel de la ética como de la política y de la relación entre ambas. ¿Cómo asumir la posibilidad de la interculturalidad, o el multiculturalismo, al mismo tiempo que determinados valores universales como aquellos que priman en las democracias liberales? ¿Cómo poder asumir el respeto por, o el reconocimiento de, las identidades culturales particulares de los ciudadanos? ¿Se puede pensar una relación excluyente entre universalidad ciudadana y particularidad cultural?

A efectos de intentar una respuesta a estas preguntas, quisiera introducir un concepto que me parece central a este problema, y que ya incluí en la formulación misma de la pregunta: la temática del reconocimiento. La tesis fuerte de quienes trabajan con este concepto dice más o menos así: nuestra identidad está, en una medida importante, formada por el reconocimiento que obtenemos de las personas, sociedad o sociedades en que vivimos o que nos rodean. La ausencia de reconocimientos o un reconocimiento negativo (peyorativo, por ejemplo) puede resultar en un grave daño a la persona, cultura, género, etnia o cualquier otra unidad que de ello padezca. El caso, por ejemplo, del reclamo de reconocimiento del género femenino implica que las mujeres no solo han sido reconocidas como inferiores, afectivas *versus* racionales, o privadas *versus* públicas, sino que ellas mismas han interiorizado dicha imagen, infringiéndose daño y devaluándose en su propia autoestima por muchísimo tiempo. Esto significa afirmar que nuestras identidades se configuran en permanente diálogo con otros, inicialmente con aquellos a quienes George Herbert Mead llamaba *los otros significativos*. El carácter dialógico

de nuestras identidades implica que estas se constituyen siempre en relación con otros. Y los otros nos otorgan reconocimiento que puede, sin embargo, ser positivo o negativo. Así, el reconocimiento debido no es una cortesía que le debemos a los demás, es, según Charles Taylor,[9] una necesidad humana vital, y eso *es* un problema ético. Las formas de mutuo e igual reconocimiento han sido vitales en el desarrollo de la cultura democrática. Todos somos iguales ante la ley; yo reconozco a todo otro como igual a mí y como ciudadano, etc., etc.

Sin embargo, en la actualidad la demanda por reconocimiento, animada por el ideal de la dignidad humana, apunta a, por lo menos, dos direcciones: la protección de los derechos básicos de los individuos en tanto seres humanos, y el reconocimiento de las necesidades particulares de los individuos en tanto miembros de grupos culturales específicos.[10]

Hacer compatibles estas dos direcciones no es, sin embargo, nada fácil. El criterio de los derechos básicos, iguales para todos, implica la desaparición de la antigua idea de ciudadanos de primera y segunda clase. La igualdad ciudadana ante la ley ha pasado a ser un criterio universal de democracia y modernidad. Criterio ciertamente formal, en un país como el nuestro en el que las desigualdades extremas son una realidad, pero universal al fin y al cabo. Esta universalidad supone, en la lógica del pensamiento liberal, que los derechos del individuo son primero, y que esos derechos tienen precedencia sobre fines colectivos o contenidos particulares de lo que se considera bueno o justo (por ejemplo, en términos religiosos o éticos). Una sociedad liberal, en este sentido, es una sociedad que no adopta ninguna perspectiva sustantiva (contenido) particular sobre el bien o sobre los fines de las vidas humanas. Es una sociedad articulada y unida en torno a un compromiso de tipo *procedimental*

9 Taylor, Charles. «The Politics of Recognition». En: Gutmann, Amy (ed.). *Multiculturalism.* Nueva jersey: Princeton University Press, 1994, p. 26.

10 Cf. Gutmann, Amy, *ob. cit.*, p. 8.

que consiste en tratar a todos como individuos iguales y merecedores del mismo respeto. La dignidad humana consiste esencialmente en la autonomía individual, y la sociedad como conjunto y el Estado deben permanecer neutrales respeto a cualquier contenido específico. En palabras de Rawls, los consensos políticos deben darse solo en torno a «elementos constitucionales esenciales» del tipo poderes del Estado, derechos y libertades básicos, y cuestiones básicas de justicia.[11] Traducido al tema que aquí nos reúne, esto significa que las identidades culturales son problema individual y que el Estado debe mantenerse neutral respecto de ello.

Frente a estas exigencias universales del liberalismo clásico, surge en relación con la noción de identidad cultural una perspectiva que podemos caracterizar como una *política de la diferencia*, que afirma que cada quien debe ser reconocido por su propia y única identidad. No se trata de ponernos a todos en la misma canasta de derechos universales, sino del reconocimiento basado en la específica identidad del grupo o del individuo. Lo interesante es que, sobre la base de los rasgos distintivos de la identidad cultural, por ejemplo, se propone un tratamiento diferenciado, lo que se traduce en mecanismos de *discriminación positiva* o inversa, por ejemplo respecto de poblaciones indígenas —en el caso de las identidades culturales—, o de las mujeres —en el caso de identidad de género—. Estos mecanismos de discriminación positiva son vistos por los universalistas mencionados como *discriminación al fin y al cabo*.

Sin embargo, incluso desde la perspectiva de la neutralidad liberal, se trata ahora de incorporar algún tipo de política de la diferencia: W. Kymlicka[12] sostiene que existen ciertas necesidades culturales básicas, que incluyen, por ejemplo, la necesidad integral del lenguaje de la propia cultura, en el cual se puedan plantear y definir las concepciones especificas de lo que sea bueno o de los fines colecti-

11 RAWLS, John, *ob.cit.*, p. 156.

12 KYMLICKA, Will. *Multicultural Citizenship*. Clarendon Press, 1995, 26-33.

vos propios. En determinadas circunstancias es perfectamente legítimo, con poblaciones que están en evidente desventaja, tratar de mantener la integridad de la cultura propia mediante más recursos e incluso más derechos que otros. Hasta ahí llega la concesión liberal. Sin embargo, para los defensores de las identidades culturales particulares el asunto va más allá: no se trata solo de permitir la defensa de la integridad cultural, sino de asegurar la supervivencia de la cultura en cuestión en las generaciones futuras. Por ejemplo, en el Canadá no se permite que las familias francófonas pongan a sus hijos en colegios de habla inglesa, en vistas a perpetuar la cultura francesa.

Obviamente, las críticas a posiciones como esta no se hacen esperar. Habermas, defensor de una teoría discursiva de la democracia o un «modelo deliberativo de la política», considera que la posición de «defender la supervivencia de una cultura» implica tratarlas como «especies en vías de extinción», las priva de su vitalidad interna y priva también a los individuos de la posibilidad de revisar, cuestionar, criticar e incluso rechazar sus identidades culturales heredadas.[13] El problema de la posibilidad de la critica sigue abierto...

La temática del reconocimiento de las identidades conduce directamente al problema de las diferencias. Esta tensión entre identidad y diferencia es uno de los más importantes retos ético-políticos que una democracia en nuestro país tiene que afrontar. Decisiones políticas sobre el quechua y la educación intercultural en el Perú —desde elementos tan aparentemente simples como un horario escolar unificado en una realidad geográfica y climáticamente tan diversa—, sobre los derechos de las comunidades aborígenes de la selva, sobre su especificidad cultural, son imprescindibles en un país que ha vivido de espaldas a la diferencia.

---

13 Habermas, Jürgen. «Struggles for Recognition in the Democratic Constitutional State». En: GUTMANN, Amy (ed.). *Ob. cit.*, pp. 107-148.

Hablar en el Perú de identidad cultural pasa por el reconocimiento de nuestra realidad multicultural, mejor, intercultural. Cuando volvamos a mirar sobre nuestra propia historia y nos reconozcamos en nuestra propia tradición, tanto como en la moderna, podremos decir algo tan vivo como lo dicho por un líder africano «En África cuando un anciano muere, es como si una biblioteca se quemara».

Metamorfosis de la economía*

Alberto Graña

El juego de abalorios, es, pues, un juego con todos los contenidos y valores de nuestra cultura: juego con ellos como quizá, en las épocas florecientes de las artes plásticas, pudo un pintor haber jugado con los colores de su paleta. Cuando la humanidad produjo en conocimientos elevados, conceptos y obras de arte durante sus periodos creadores [...] todo este ingente surtido de valores espirituales es usado por el jugador de abalorios como un órgano es manejado por el organista: por medio de sus teclas y pedales se palpa el cosmos entero del espíritu; sus registros son casi infinitos; en teoría, con un instrumento tal cabría reproducir en el juego todo el dintorno espiritual del mundo.

HERMAN HESSE, *El juego de los abalorios*

1. Teoría y práctica

Teoría y vida práctica son dos caras de la misma moneda. A pesar de su arbitraria y no pocas veces interesada separación, dicha escisión podría marcar la diferencia entre ciencia e ideología, sistema teórico y modelo econométrico, valor y precio, economía política y economía marginalista.

Intento mostrar que teoría y práctica pueden —y deben— disfrutar del «mismo lecho conyugal», para usar los términos de Pigou.

---

* Este texto fue presentado en el Foro y corresponde a la Introducción del libro *Metamorfosis de la Economía.* Lima: Fundación Friedrich Ebert y CIPCA, 1997. (N. del E.).

La segmentación operada entre teoría y práctica tiene su origen en las confrontaciones teóricas y metodológicas de finales de siglo XIX entre historicistas y marginalistas, que finalizarán con el triunfo avasallador de estos últimos.[1]

Desde esa perspectiva, no sería propio hablar —particularmente en las ciencias sociales— de una suerte de teorías puras universalmente válidas en todo tiempo y lugar. Hablaremos, en consecuencia, de sistemas teóricos que fueron pensados en un determinado contexto histórico, espacial y por tanto válidos y aplicables a un específico espacio-tiempo-lugar.

La escisión a la que hacemos mención, a la postre, significó el principio del aislamiento de la ciencia económica de otras ciencias, de la realidad y, en mi opinión, de la verdad y el cambio social.[2]

A partir de ese período, la economía abandonó la tradición clásica de ciencia abierta y dinámica, sensible a los cambios sociales y al desarrollo de la filosofía y de otras ciencias. En su lugar, se erigió un sistema cerrado, deductivo, regido por supuestos que simulan el funcionamiento del mercado y que privilegian la lógica matemática antes que la riqueza de la vida práctica.

La ciencia económica dejó de denominarse economía política para convertirse, simplemente, en economía. A consecuencia de ello, se operó una clara distinción entre la teoría económica y la teoría económica aplicada.

Algunos economistas consideran que resulta ocioso remitirse a la historia para contextualizar y verificar la teoría. Dicha postura se

---

[1] Al respecto, el término *methodenstreit* se refiere a la batalla de los métodos que se libró en el siglo pasado entre marginalistas e historicistas. Richard Swedberg sostiene que en la actualidad está teniendo lugar una nueva batalla de los métodos entre la escuela neoclásica y la sociología económica.

[2] En su discurso de aceptación de la cátedra de Economía Política en Cambridge, Alfred Marshall dejaba ya entrever la gravedad del problema creado cuando señala el peligro de atribuir *una universalidad* a los dogmas económicos (PIGOU 1956: 158-9, en: HAMOND 1991: 95).

ha visto reforzada recientemente con el avasallador triunfo del neoliberalismo. Las consecuencias prácticas y políticas de esta grave escisión siguen vigentes después de más de un siglo.

2. Racionalidad, irracionalidad y libre mercado

Hacia inicios de los años veinte, la *visión neoclásica* basada en la lógica de la elección racional y la Ley del Mercado de Say constituía, como hoy, el conocimiento establecido dominante. Producido el *crack* de 1929, algunos economistas sensibles a la realidad social se dieron cuenta de que la teoría económica neoclásica estaba constituida por *cascarones vacíos* que no servían para describir ni analizar ni, menos aún, predecir la realidad.

Así, la visión neoclásica fue cuestionada por un pensamiento renovado que ponía por delante la dimensión de la incertidumbre. Ello dio lugar a la denominada revolución keynesiana que remeció los fundamentos en los que se basaba la economía neoclásica y sus recetas para combatir el paro generado por la crisis de los años treinta.[3]

La primera guerra mundial causará gran impacto en la visión de Keynes y su concepción del universo. La estabilidad construida por la teoría aparecía en abierta contradicción con la inestabilidad de las estructuras sociales. Por eso, concluirá Keynes que cuanto menos predecible es el ser humano, menos probabilístico resulta el comportamiento de quienes quieren actuar racionalmente; ello debido a que el comportamiento humano es parte de un mundo caótico donde los posibles eventos deben ser aprehendidos por la intuición.

---

[3] A diferencia de la teoría neoclásica, el poder analítico de la *Teoría General* de Keynes reside en mostrar que la baja performance de las economías capitalistas maduras es potencial generadora de desempleo masivo. Empero, Keynes creía que algo podía y debía hacerse. En particular, muestra que es posible influir positivamente sobre el desempleo por deficiencia de demanda mediante la intervención gubernamental y la Banca Central.

Trabajos recientes cuestionadores del libre mercado vuelven a insistir en que indiscutiblemente existe una relación entre fundamentos éticos y teóricos. Que hay, al mismo tiempo, en este campo, una marcada diferencia de enfoque entre las teorías económicas cuyo punto de partida es el conjunto de la sociedad de aquellas que sustituyen la sociedad por el mercado.

Un importante texto plantea el dilema de las sociedades liberales en torno al límite de los individuos a la libertad de escoger: ¿Las personas pueden vender sus riñones, su sangre o prostituir sus cuerpos siempre que existan compradores? De acuerdo con esta filosofía, el valor de cualquier cosa se mide por su precio: todo es comprable, todo es vendible, todo se mide por dinero. En suma, lo bueno es sinónimo del *precio correcto*.

Esta es, sin duda, una contradicción ética del sistema capitalista, particularmente de su versión salvaje, harto conocida en nuestros países.

Si el mercado es capaz de solucionar todos los problemas de asignación de recursos de manera óptima, ¿por qué las fábricas trabajan a mitad de su capacidad habiendo excedentes de trabajadores en las calles? El criterio único del libre mercado y su irracionalidad pueden extenderse, exagerando solo un poco, al infinito.

Particular perplejidad me despertaron los supuestos de racionalidad de los agentes económicos, aquellos del equilibrio general y, desde una perspectiva más amplia, los de la competencia perfecta. Resulta difícil aceptar el supuesto conductual de que los agentes económicos se comporten a manera de átomos, guiados exclusivamente por la maximización de sus utilidades, y que dicho comportamiento sea en todo tiempo y lugar *racional*.

Los estudios empíricos existentes indicaban que algo no funcionaba bien en el supuesto neoclásico de la racionalidad de los agentes económicos.[4]

[4] Estudios realizados desde el campo de la antropología económica contribuyen a mostrar que la racionalidad de una comunidad campesina dista mucho de la de una gran empresa.

3. La economía neoclásica y sus políticas de ajuste

Ya en la década de 1950 destacan las políticas aconsejadas por el Banco Mundial, que consisten en premiar la abstinencia (ahorro) de los capitalistas a fin de que volcaran esos recursos a la inversión.

Tales recomendaciones hacían abstracción de la *dotación inicial de recursos* y de los ingresos. En otras palabras, no importaba qué tan desigual fuera la distribución del ingreso en el punto de inicio. Más bien, dicha desigualdad, de acuerdo con la teoría, resultaba beneficiosa.

Sin embargo, no debe pensarse que los economistas neoclásicos han estado inactivos en lo que a la explicación de formaciones socioeconómicas menos desarrolladas se refiere. Muestra de ello es la existencia de la *teoría dualista* dirigida a intentar una interpretación de la problemática de los países en desarrollo y sus mutaciones a lo largo del tiempo, que va de fines del siglo XIX hasta principios de la década del setenta.[5]

Similares modificaciones tuvieron lugar con la teoría neoclásica del comercio internacional. Haberler (1950), su autor más destacado, sostenía la posición dura consistente en asignar un papel de productores primario-exportadores a nuestros países. Los planteamientos de Haberler sobre la teoría de las ventajas comparadas estáticas fueron refutados impecablemente por Prebisch y Singer, convirtiéndose en el punto de inicio del estructuralismo cepalino. Ambos impulsarán la tendencia a las estrategias de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), dominante en los países en vías de desarrollo en la década del cincuenta.

A comienzos de la década del ochenta, después de realizar un conjunto de investigaciones en los países del sudeste asiático, con-

[5] Siguiendo a Ch. Oman, desde el planteamiento sociológico de J.H. Boeke, el dualismo sufrió algunas mutaciones. Su evolución pasó por los esquemas estáticos de Boeke a los dinámicos de Lewis, Fei y Ranis, Jorgensen, Harris y Todaro, Kelly, Williamson, Cheatham., Chenery, etc.

notados economistas neoclásicos concluyen que las estrategias exportadoras de industrialización intensivas en mano de obra orientadas por la adopción de políticas de liberalización (denominadas *supply side*), podían ser una alternativa posible para los países latinoamericanos.

No obstante, numerosos trabajos mostraron los límites explicativos de las formulaciones neoclásicas sobre economías de industrialización exitosa (como las del sudeste asiático), que definitivamente no se explican por la adopción de políticas de libre mercado.

Sorprendentemente, desde el punto de vista de una mínima coherencia científica, a principios de 1980 es el pensamiento neoclásico el que se convierte en la base de las políticas de ajuste estructural y estabilización aplicadas en la mayoría de los países de América Latina.

Adoptadas por los organismos multilaterales de crédito, de manera particular por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), dichas políticas impondrán a los países en situación crítica un conjunto de condiciones cruzadas con el FMI, entre otros.

Las políticas económicas —hoy denominadas sin rostro humano— inspiradas en las políticas de ajuste han significado en todas las latitudes la extensión del desempleo y de la pobreza, y el aumento de la distancia entre pobres y ricos, en la actualidad visible hasta en el *primer mundo*.

La forma de generación de políticas y estrategias de desarrollo preocupadas por convertir en proposiciones manejables de política pública las demandas de la sociedad civil está, sin duda, en abierta contradicción con la forma con la que se manejan las políticas públicas pautadas por el neoliberalismo.

De hecho, las políticas económicas de raigambre neoclásica son, por naturaleza, manejadas exclusivamente por una reducida capa tecnocrática de alto nivel.

En suma, pareciera que el carácter elitista y excluyente de la ciencia —o más bien de la ideología— reprodujera las mismas carac-

terísticas cuando deriva en paradigmas normativos. En otras palabras, no todo lo que se convierte en política guarda una mínima coherencia científica.

El problema central de la crítica a la economía neoclásica, y en particular a sus orientaciones normativas, no reside en escatimar el reconocimiento de las transformaciones que ella ha sufrido; tampoco, únicamente, en resaltar los efectos parciales producto de la aplicación de políticas económicas.

Eventualmente, puede aceptarse como punto de inicio para discutir su pertinencia en problemas económicos de asignación de recursos en condiciones de escasez.

A mi entender la *cuestión central* estriba en no considerar el paradigma neoclásico como una totalidad, como un sistema teórico. Considerarlo de esta manera implica una aproximación radicalmente distinta. Significa tomar de manera integral su visión del mundo, su cuerpo analítico y sus aproximaciones normativas que, aunque se reclamen neutras, han resultado, en la práctica, ser eminentemente políticas.

La ciencia se considera hoy una *empresa histórica y cultural interpretativa*, de modo que los problemas de significado, la comunicación y la traducción adquieren una *relevancia contextual decisiva* para la validación de las teorías científicas.

Pero tales cuestionamientos no han llegado por igual a todas las ciencias. En la economía neoclásica todavía gozan de buena salud los postulados del empirismo lógico, donde las cuestiones filosóficas más generales y abstractas no tienen mayor importancia para las ciencias fácticas; ello en la medida que existe una discrepancia importante entre las observaciones empíricas y las proposiciones abstractas.

Con frecuencia se olvida que la historia de las ideas lleva implícita una historia de poder, en la cual las ortodoxias establecidas reescriben o ignoran en una línea progresiva aquello que resulta favorable a su propias interpretaciones.

En 1982, Raúl Prebisch, economista y padre de la CEPAL, plasmó una reflexión explícita sobre esto al señalar cómo «[...] los mode-

los neoclásicos privilegian la formalización de la lógica matemática e ignoran la estructura social y sus mutaciones y las cambiantes relaciones de poder que emergen de todo ello».[6]

4. La importancia de los sistemas teóricos

El propósito de este trabajo no solo es mostrar los aspectos normativos y analíticos del paradigma neoclásico. Resulta fundamental reflexionar sobre estas dimensiones desde la noción de sistema teórico, sus continuidades y rupturas.

En la medida en que las formaciones sociales, económicas y políticas fueron tornándose más complejas

> [...] los sistemas elaborados por los economistas no eran más agregaciones simples de demandas y proposiciones teóricas aisladas. En su lugar, dichas formalizaciones se presentaban como sistemas teóricos lógicos y coherentes, cuyas partes separadas estaban en mayor o menor medida en armonía entre sí y con el carácter e ideología del conflicto social en un momento histórico determinado. (RUBIN 1979: 10)

La primera condición para verlo de esta forma es encontrar la conexión existente entre su teoría económica y su visión del mundo, en particular su filosofía social. Es decir, su visión sobre la naturaleza de la sociedad, el Estado y la economía. En segundo lugar, identificar la conexión lógica entre las distintas partes del sistema o determinar los lugares en que dicha conexión es inexistente. O, en otros términos, hallar las contradicciones del mismo.

Para Gould, el papel central de la filosofía es que ella puede limitar una determinada *visión*, por lo que se requiere de filosofías pluralistas que nos permitan observar la evidencia desde distintos

[6] PREBISCH, Raúl. En: BUNGE. *Economía y filosofía*. 1982, p.10.

ángulos y puntos de vista. Las ideas de Gould son parte de las hipótesis que mi trabajo intenta poner a la discusión.[7]

La visión para Schumpeter es el acto cognitivo previo que sirve como materia prima a la construcción analítica. Es, otra vez, la intuición la que permite iluminar la fuente de los eventos no basados necesaria o exclusivamente en el estado preexistente de la ciencia. La segunda etapa, la de la construcción teórica, requiere de la conceptualización precisa del cambio de visión.

En 1933, desde otras latitudes, Edward Hastings Chamberlin, Profesor de la Universidad de Harvard, desarrolla la Teoría de la Competencia Monopolística tomando como *punto de inicio* nuevas premisas. No aquellas basadas en los supuestos de la competencia perfecta, sino las de la teoría del monopolio.[8]

Podría decirse que uno de los errores del estructuralismo y de la dependencia, desde mi punto de vista, fue no haber construido una visión propia sino un patrón de industrialización imitativo de los países industrializados, al mismo tiempo, haber restado importancia al esfuerzo de construcción de una teoría del desarrollo y, por último, no haber identificado a los agentes del cambio social.

La evidencia encontrada muestra que, históricamente, en la ciencia económica solo ha sido posible incrementar el acervo y utilidad analítica y práctica de la teoría en tanto se ha trascendido las premisas neoclásicas, construyendo una visión alternativa. Paralelamente, para ello fue fundamental la adopción de metodologías proclives al acercamiento a la vida práctica.

---

[7] Desde la perspectiva que nos interesa —la evolución de los sistemas teóricos—, Skidelsky muestra que la *Teoría General* de Keynes es una construcción que tiene diversos componentes y procedencias en las distintas fases intertemporales de su creación.

[8] El propio Chamberlin se encarga de escribir que sus diferencias con los postulados de la competencia perfecta o imperfecta no constituían únicamente matices de naturaleza técnica. Según él, era más bien una forma distinta de ver el sistema económico; un distinto *weltanschauung* o visión del mundo.

La historia nos muestra tres grandes sistemas teóricos: el clásico (haciendo la correspondiente distinción entre Smith y Ricardo), el neoclásico (diferenciando a Walras-Escuela Austríaca de Marshall-Escuela de Cambridge) y el keynesiano (considerando algunos aportes postkeynesianos).

Es factible constatar que dichos sistemas no se desarrollan de forma autónoma y estática, sino que existen continuidades y puntos de inflexión entre ellos. Es decir, se interrelacionan dinámicamente. A su vez, será decisivo el contexto social y político en el que se inserta el sistema teórico.

En realidad lo que ocurre es un fenómeno de *metamorfosis* de los grandes conceptos en economía, cuyo gran eje es la teoría del valor. Estos conceptos serán desechados o modificados por escuelas o economistas a fin de interpretar los fenómenos económicos que surgen en distintos momentos históricos.

Esta forma de ver la economía ha sido el hilo conductor del presente libro. A ello se debe su título.

Los historiadores económicos han enfatizado las distintas variables que influyen en la conformación de las ideas y teorías económicas. Para E. Roll, el factor económico es preponderante en un sentido muy general y, aun así, no siempre es posible de demostrar con precisión. En la historia de las ideas económicas encontramos una multitud de factores causales operando para producir una teoría o una actitud determinada. De manera inversa, es innegable que las ideas construidas influyen en la práctica económica, la teoría y la práctica política.

En una línea de reflexión similar, Hodgson plantea que un sistema socioeconómico produce y reproduce relaciones sociales, información e ideas tanto como bienes y servicios. Esta perspectiva sistémica permite escapar de concepciones reduccionistas de la economía, divorciadas de su contexto histórico.[9]

[9] Para Hodgson, la consistencia lógica es importante pero no lo es todo. De la misma forma, la consistencia formal resulta inútil si no guarda referencia con el

Contrariamente, en virtud de un supuesto universalismo, la perspectiva neoclásica trata de explicar todas las formas de sociedad en términos de un conjunto único de categorías, tales como la elección y la escasez.

Al sustituir en el análisis a la sociedad por el mercado, la economía se convierte en un espacio *autofundante* que no requiere del concurso de otras variables ni ciencias distintas a las económicas.

La operacionalización de las teorías objeto de análisis —además de la neoclásica— llevó al desarrollo de modelos de crecimiento basados en la acumulación bruta de capital.

Más tarde se ensayaron nuevos modelos denominados endógenos. El resultado preliminar que resume mi conclusión se ve reflejado en el sarcasmo de *The Economist*: Se sabe por qué un país crece en relación a otro, sin embargo, los economistas no conocen aún qué factores determinan el crecimiento.

La conclusión más importante de esta sección es que las determinantes del crecimiento no son exclusivamente económicas.[10] Tampoco son de naturaleza uniforme, por lo que resulta indispensable tomar en consideración las particularidades de los países (o bloques de países) relativizándolas en cuanto a espacio geográfico y tiempo.[11]

---

mundo real y con el objeto real de análisis. La división entre *lo económico* y *lo no económico* alienta una perspectiva sincrónica de análisis en la que el pasado y el futuro están desconectados, cuando un análisis adecuado debe cruzar y entrecruzar ambas esferas (Hodgson 1984: 211-18).

[10] De las explicaciones lineales en las que el acento se pone en las pre-condiciones de cada etapa para superar el subdesarrollo (Rostow), se pasa a poner el énfasis en el factor desencadenante o determinante de los procesos de industrialización. Ahí se pueden encontrar distintas variantes, desde la «mano encubridora» de Hirschman (junto a los conceptos de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante), hasta aquellos del «crecimiento balanceado» (Nurkse), pasando por el «Big Push» (Rosenstein Rodan) y los «polos de desarrollo» de F. Perroux. Todas sin embargo, consideran la industrialización como sinónimo de desarrollo.

[11] El Instituto para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard ha determinado recientemente (1997) que los patrones globales de crecimiento entre

Se ha logrado determinar hasta el momento algunos elementos explicativos preliminares: el crecimiento a largo plazo no tiene que ver necesariamente con la acumulación bruta de capital. Parece estar más relacionado con la acumulación de capital humano y su importancia en el progreso técnico. En el corto plazo, parece más bien estar vinculado con una distribución más equitativa (funcional y geográfica) del ingreso y la estabilidad económica y política.

5. Cultura, economía y desarrollo

Resulta fundamental para un sistema teórico del desarrollo la *especificidad cultural*, expresada en una visión del mundo socialmente construida, volcada en un cuerpo analítico —que no necesariamente es un modelo econométrico—, y que se concreta en aspectos normativos u operativos.

Esto es central porque la cultura desempeña tres funciones: a) proporciona una identidad; b) brinda un sistema de significación; c) asigna un lugar a sus miembros dentro del sistema total cósmico de las cosas (Goulet 1996: 20).

Según Goulet, «el desarrollo, mediante las políticas y programas que propone —o impone— desafía o a veces amenaza los tres elementos esenciales» de las manifestaciones culturales antes aludidas.

1965 y 1990 dependen de cuatro factores: condiciones iniciales, geografía física, política gubernamental y cambio demográfico. Se hace la salvedad de que para algunos países con desventajas geográficas, las políticas económicas pueden no ser efectivas para lograr tasas de crecimiento significativas. Este es el caso de Bolivia, Burkina Faso, El Salvador, Etiopía, Jamaica, Perú y Filipinas. Sachs argumenta que si bien la globalización y el capitalismo son las formas institucionales más promisorias para la prosperidad mundial, se debe tener en cuenta que para lograr la convergencia entre países ricos y pobres hay que prestar especial atención a las particularidades geográficas de los países atrasados. Véase SACHS 1997: 19-22.

Estas reflexiones, que no provienen de las canteras de la economía, orientarán algunas de las preguntas básicas que fueron surgiendo a lo largo de mi trabajo, dirigido a mirar la teoría económica como sistema teórico.

Dicha vinculación resulta medular en la medida que las teorías económicas —particularmente la neoclásica, cuyos sistemas de valores fueron elaborados para otras realidades— no son transplantables de forma mecánica a nivel teórico-práctico y normativo para interpretar o solucionar los problemas del desarrollo.

Resulta entonces indispensable que el sistema teórico del desarrollo se base en procesos en los que la sociedad intercultural traza estrategias conscientes para alcanzar sus metas, siendo indispensable su habilidad para recrear tecnología y procesar información. Es decir en *procesos vivientes* de lo que Goulet denomina *racionalidad existencial*.

Esto significa que para que la *sociedad moderna* tenga o adquiera la capacidad de *elegir y escoger* sus estrategias de desarrollo, debe existir la posibilidad real de herejía.

La herejía, para Berger,[12] es una necesidad de la modernidad, del hombre moderno y de toda construcción teórica económica moderna. Consecuentemente, la posibilidad herética real, la interacción entre colectivos e individuos y la racionalidad existencial constituyen tres pilares fundamentales que deben ser incorporados en el objeto y método del sistema teórico que se plantea el desarrollo.

De esta interacción deben surgir arreglos institucionales —reglas de juego y organizaciones— que van más allá de simplemente las reglas «del mercado» libres de toda interferencia.

La teoría neoclásica ha tendido a ignorar estas dimensiones. La racionalidad del hombre económico neoclásico y las premisas de su andamio teórico general parecen resultar claramente insuficientes para los fines del desarrollo. Son supuestos conductuales por lo de-

[12] BERGER, Peter. «The Heretical Imperative», N.Y.: Anchor Press, 1979: 24-5, en: GOULET 1996:20.

más raramente verificados en la realidad; menos aún, la racionalidad intercultural colectiva, a menudo conflictiva, que dicha teoría no contempla.

Ello es así en tanto que los problemas del desarrollo no necesariamente son problemas de optimización estática de recursos en situaciones de escasez. Dichos problemas están más relacionados con soluciones dinámicas de largo plazo.

En suma, la satisfacción material y espiritual de los individuos es indesligable de la naturaleza de la interacción que estos establezcan con la economía, la sociedad, la naturaleza y el Estado.[13]

Ello supone estructuras en las que los individuos y los colectivos puedan jugar un papel activo e influir en el proceso socioeconómico. Desde esta perspectiva, el cambio social no está determinado de antemano. Siempre es una posibilidad abierta. En esto reside la importancia de la participación local y de la descentralización y su papel fundamental en el desarrollo integral.

El contexto actual de globalización, en particular la financiera, al desarrollarse sin ningún tipo de regulación, se traduce en creciente incertidumbre económica que, a su vez, alimenta la inestabilidad política. Ello, como nunca antes, hace imprescindible la revaloración de la cultura como elemento forjador de arreglos institucionales que potencien el desarrollo integral y endógeno. Dicha posibilidad empieza con el reto de la construcción de visiones propias. A su vez, solo los arreglos institucionales permanentes son los que permitirán encontrar soluciones a los actuales problemas del desarrollo.

---

13 A diferencia de lo que comúnmente se cree, los economistas clásicos —particularmente Smith— plantean la importancia de dicha interdependencia social. Smith discutió ampliamente sobre este punto y sobre las ventajas de la acción comunal de seguir *determinadas reglas de conducta*, incluso cuando estas van en contra de lo que denominaba *amor propio*. Según Smith «[...] sólo coordinando los egoísmos naturales y no reprimiéndolos por la fuerza estatal o moral es posible obligar a los individuos de una comunidad a la cooperación y no a la guerra civil».

Aquí reside el papel fundamental de la teoría. No de cualquier teoría, sino de aquella que tome en cuenta nuestra heterogeneidad y diversidad cultural en el sentido amplio del término. Después de todo, ese parece ser el desafío de la construcción de un país en desarrollo en la aldea global.

Resulta central cambiar de juego. Se debe trascender el andamio[14] neoclásico y mutar al juego de abalorios. El jugador del desarrollo requiere, sin embargo, aprender a jugar con todos los contenidos, valores y visiones de nuestras culturas.

Bibliografía

BUNGE, Mario
1982 *Economía y filosofía*. Cuadernos de filosofía y Ensayo. Madrid: Tecnos S. A.

GOULET, Denis
1996 *Desarrollo económico, desarrollo humano. ¿Cómo medirlos?* Lima: Fundación Friedrich Ebert.

HAMMOND, Daniel
1991 «Alfred Marshall's Methodology». *Methodus*, Bulletin for International Network for Economic Method, vol. 3, n.° 1. Hong Kong (junio).

HIRSCHMAN, Albert
1980 «Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo». *Trimestre económico*. México: FCE, n.° 188, 1055-1077.

[14] El Diccionario de la Real Academia de la Lengua define el término *andamio* de la siguiente manera: «ANDAMIO: Armazón de tablones o vigas puestos horizontalmente y sostenidos en pies derechos y puentes, o de otra manera, que sirve para colocarse encima de ella y trabajar la construcción o reparación de edificios, pintar paredes o techos, subir o bajar estatuas u otras cosas».

HODGSON, Geoff
1984 *The Democratic Economy. A New Look at Planning, Markets and Power*. Londres: Pelican Books.

NURKSE, Ragnar
1952 «Some International Aspects of the Problem of Economic Development». *American Economic Review* (mayo).

OMAN, Charles y Ganeshan Wignaraja
1991 *The Postwar Evolution of Development Thinking*. Londres: MacMillan en asociación con OECD Development Center.

PERROUX, François
1955 «Note on the Concept of Growth Poles» *Economie Appliquée*, vol. 8.

PIGOU, Cecil A.
1956 *Memorials of Alfred Marshall*. Nueva York: Kelley and MacMillan.

RUBIN, Isaac
1979 [1929] *A History of Economic Thought*. Londres: Ink Links Ltd.

SACHS, Jeffrey.
S/f. «The Limits of Convergence. Nature, Nurture and Growth». En: *The Economist*, 19-22 (14 de junio).

SKIDELSKY, Robert.
1992 *John Maynard Keynes, The economist as Saviour 1920-1937, a Biography*. Londres: MacMillan, vol. II.

SWEDBERG, Richard.
1990 The New «Battle of Methods». Estocolmo: Stockholm Universitet.

La ciudadanía: un debate feminista en curso

Virginia Vargas

1. Presentación

Este escrito es selectivo en tanto que intenta abarcar algunos ejes básicos del debate: aquellos que, desde la perspectiva feminista, son significativos para orientar una discusión y reflexión sobre la forma de desarrollo y las contradicciones en el despliegue de las ciudadanías femeninas en la región.

Ciudadanía es un eje que concentra muchas de las tensiones del pensamiento político actual y de las reflexiones políticas feministas. Las tensiones entre la universalidad de los derechos y las diferencias y/o desigualdades para acceder a esa universalidad o, lo que es lo mismo, entre los derechos formales y los derechos sustantivos, entre el principio de igualdad y el derecho a la diferencia. Nos enfrenta también a definir si, en el intento de superar una ciudadanía restringida o pasiva para lograr una ciudadanía activa y plena, estamos poniendo como meta el modelo masculino de ciudadanía o adoptando una propuesta más flexible y subversiva, capaz de incorporar las múltiples dimensiones y derechos que las mujeres —y otros sectores excluidos— hemos conquistado, construido y ampliado en las últimas décadas.

2. El contexto

La ciudadanía es un concepto y una práctica heterogénea cuyo contenido no puede estar desligado de las condiciones históricas y actuales de nuestra región. Como señala Calderón (1989), los desiguales procesos de modernización y de expansión del proyecto cultural

de la modernidad se desarrollaron en forma inconclusa y excluyente, sobre la base de sociedades multiculturales y pluriétnicas, conteniendo grandes diferencias socioeconómicas. Ello ha generado un producto particular donde conviven procesos múltiples, algunos completando la modernidad, otros manteniendo la pre-modernidad y algunos otros desarrollando la confusa post-modernidad.

Estos tiempos mixtos, que contienen sus propias exclusiones y subordinaciones, han tenido un peso fundamental en la cultura política del continente y en el imaginario ciudadano. Sin embargo, algunos fenómenos sociopolíticos y económicos han dado un terreno más propicio para el despliegue de los intereses ciudadanos de las mujeres. Entre ellos, el más significativo es el proceso de globalización, que ha desencadenado múltiples fenómenos con efectos ambivalentes. Son evidentes sus alarmantes consecuencias en el plano económico al desproteger a los ciudadanos, generar mayor exclusión social a todos los niveles y, en otro plano, al debilitar al Estado como ente director de la sociedad. Pero es evidente también que este mismo proceso ha permitido desplegar una inédita y rica dinámica de conexión y articulación de lo local con lo global, y viceversa, al ampliar los contenidos de las sociedades civiles nacionales e internacionales así como las bases ciudadanas para hombres y mujeres.

En el caso de las mujeres, los efectos de la globalización han acentuado lo que Giddens (1995) llama la tendencia al «de-tradicionalismo». Este término alude al divorcio del histórico matrimonio entre modernización y tradicionalismo, a la forma en que el proceso de globalización engulle y desarticula costumbres y tradiciones arcaicas y antidemocráticas. Un ejemplo de ello son los cambios en la relación entre los sexos y los valores familiares, que han producido la posibilidad de una mayor autonomía de las mujeres en relación a su entorno familiar. Las mujeres, dice Giddens, ya no son simplemente mujeres, sino que tienen que decir qué quieren ser, evidenciado así el hecho de que la identidad de género no es algo prescrito, sino algo que debemos y podemos definir. La posibilidad de un pensamiento autónomo, que reconozca sus derechos, queda más abierta

para muchas mujeres al transformar dramáticamente su horizonte referencial.

El énfasis en los derechos sociales no ha sido resultado de la riqueza existente sino de la pobreza. Un cierto nivel de pobreza no extrema (la extrema pobreza es paralizante y neutralizante de todos los elementos dinámicos que llevan a la búsqueda de algunas soluciones parciales) ha impulsado, en la región, el desarrollo de un significativo movimiento de mujeres alrededor de las tareas de subsistencia, acercando a miles de ellas, por primera vez, a la noción de derechos y a la posibilidad ciudadana. La organización alrededor del consumo (precario) potenció la posibilidad de percibirse como merecedoras de ciertos niveles de ciudadanía social, en forma colectiva, exigiendo también a los gobiernos reconocimiento colectivo.

En los años noventa no solo se modificaron el espacio y el contexto de actuación del movimiento, sino también las dinámicas y los horizontes de la acción. Se entra a un período de mayor incertidumbre y donde el movimiento se hace más reflexivo y más anclado en una utopía realista; también más fragmentado o con articulaciones más espaciadas y con temáticas mucho más diversas. Uno de los cambios significativos ha sido la modificación de una postura antiestatista. Se pasa desde una autonomía más bien defensiva y una lógica y dinámica más bien de confrontación, que habían sido características en la década anterior, hacia una lógica de negociación y de autonomía dialogante y propositiva. Como señala Anne Phillips (1996), el movimiento estaría más orientado hacia el nivel macro, apuntando y apostando a la participación de las mujeres en la comunidad política, explorando asuntos de inclusión y exclusión que conduzcan a la construcción de ciudadanías amplias, enriquecedoras de la democracia.

La ciudadanía aparece, hoy por hoy, como terreno de disputa por su carácter restringido, parcial, excluyente, así como por los intentos de las y los excluidos de presionar y negociar la inclusión. Al hacerlo, parecería que están recalificando y democratizando el contenido de esa inclusión.

3. Perspectivas y dimensiones de la ciudadanía

A la ciudadanía la podemos analizar desde diferentes perspectivas y desde diferentes dimensiones o ejes y, en cada uno de ellos, podemos rastrear y evidenciar las dinámicas de exclusión e inclusión con relación a la construcción de las ciudadanías femeninas. Perspectivas y dimensiones constituyen categorías sustantivas como forma de aproximarse a las ciudadanías *realmente existentes*.

La perspectiva histórica permite analizar cómo se ha formado la ciudadanía y cómo surgen los individuos o las personas con derechos, en qué condiciones económicas, sociales y políticas y con qué estrategias de formación ciudadana. Un análisis de este tipo permitirá analizar cómo las mujeres no han sido, ni todas, ni totalmente excluidas de la historia ciudadana. No solo porque algunas obtuvieron algunos derechos ciudadanos antes que otras (mujeres alfabetas *versus* analfabetas), sino también porque una ciudadanía femenina dependiente fue absolutamente necesaria en los orígenes para la construcción de la ciudadanía y la cultura ciudadana hegemonizada por los hombres: por ejemplo, a través de la norma del salario familiar. Nos permite analizar también si, dentro de la historia de los derechos ciudadanos femeninos, fue el voto y/o el acceso a la educación y/o el acceso a los métodos anticonceptivos (que, según Simone de Beauvoir (1986) permitieron acabar con el «fatalismo fisiológico») los que impulsaron con más fuerza la conciencia ciudadana en las mujeres.

Esta *evolución* y construcción de las diferentes dimensiones de la ciudadanía no es lineal ni apunta en una sola dirección. Es un proceso que contiene «[...] fracturas, retrocesos y recuperaciones de contenidos perdidos[...] permeando sus contenidos y calificándolos [...]. La ciudadanía es una renovada y nunca acabada construcción sociocultural» (Calderón 1989). Por ejemplo, los derechos políticos adquieren un nuevo valor después de las experiencias dictatoriales de la región.

La perspectiva estructural nos permite analizar cómo es la ciudadanía, qué rasgos la caracterizan, cuál es su consistencia ciudada-

na. Es decir, en qué condiciones de igualdad o desigualdad se accede a todos los derechos civiles, sociales y políticos, quiénes lo pueden hacer más fácilmente que otros y cuáles son las dimensiones ciudadanas que están más desarrolladas en una misma persona o grupos de personas. En el caso de las mujeres, este análisis nos permitirá examinar las brechas o distancias ciudadanas que existen tanto de las mujeres en relación a los hombres como de las mujeres entre sí, y de grupos específicos de mujeres con grupos específicos de hombres en condiciones geográfico-culturales, socioeconómicas y políticas específicas.

En base a estas dos entradas, histórica y estructural, podemos desarrollar una perspectiva comparada, la cual permite analizar cómo se ha formado la ciudadanía en diferentes lugares. Por ejemplo, las tipologías ciudadanas de América Latina en relación a Europa, Asia, África, o en América Latina misma, entre áreas andinas *versus* el Cono Sur, o de estas con otros países del Tercer Mundo.

En cuanto a las dimensiones de análisis de ciudadanía, cabe señalar que las dinámicas subjetivo-objetivo, activo-pasivo, así como la de exclusión-inclusión, no son polaridades tajantes sino procesos con un cierto nivel de continuidad.

La dimensión objetiva-subjetiva está referida tanto a la existencia real de derechos y responsabilidades, como al grado de conocimiento que las personas tienen sobre sus derechos, responsabilidades, garantías, sistemas de pertenencia a una comunidad política, actitud frente a ella, temores, aspiraciones, percepciones. Tiene que ver indudablemente con las barreras reales e imaginarias que las personas viven y perciben de su ciudadanía. Hay barreras objetivas evidentes para las mujeres (como el trabajo doméstico, o el trabajo familiar no remunerado), así como las diferentes formas de discriminación social en relación al sexo, la etnia u otros.

La dimensión subjetiva de ciudadanía es de importancia fundamental, pues la relación que las mujeres establecemos con nuestra ciudadanía se sustenta en un reconocimiento parcial de derechos merecidos y una débil conciencia del derecho a tener derechos ciudadanos.

La dimensión objetiva, dada en parte por el análisis estructural, es importante pero no decisoria, en tanto que la visión subjetiva puede trascender ese contenido estructural al sentirse merecedora de más derechos, o puede inhibirse incluso frente a lo ya establecido o conquistado y no exigirla como propia, o bien exigirla para determinados derechos ciudadanos y no para otros.

La dimensión activa o pasiva de la ciudadanía está relacionada también con la dinámica de derechos y responsabilidades que los ciudadanos tienen con la comunidad política a la que pertenecen. Se ha tendido a ver la ciudadanía activa como la capacidad de juicio independiente, de participación frente a los asuntos públicos, de compromiso activo en la deliberación de los temas que afectan a la comunidad política. Y se ha tendido a ver al ciudadano pasivo como sujeto de derechos, protegido por el Estado y sin ningún papel real como sujeto político. La ciudadanía activa se expresa, a nivel individual, como participación; a nivel social, como responsabilidad, solidaridad, cooperación en la esfera público-social; a nivel político, como exigencias de fiscalización y rendición de cuentas de lo público-político.

Sin embargo, muchas teóricas feministas asumen que, dada la desigual posibilidad de desarrollo de las ciudadanías de las mujeres, el énfasis inicial debería estar en los derechos, no en las responsabilidades. Al decir de Moller Okin (1989): «Dada la dificultad de combinar responsabilidades familiares y públicas, igual ciudadanía para mujeres es imposible hasta que las expectativas de trabajo y de profesión sean modificadas y hasta que los hombres acepten su participación en las responsabilidades». Kymlicka (1994), por su parte, argumenta que se necesita una mayor y más sutil comprensión y práctica de la ciudadanía. Una ciudadanía que vaya más allá del propio interés personal para abrirse al interés colectivo sobre la base de determinadas *virtudes* cívicas, como es un sentido de justicia y de responsabilidad.

Para las mujeres, ampliar y complejizar sus derechos ciudadanos va, en muchos casos, de la mano con asumir responsabilidad, lo que aumenta así sus espacios de autonomía. Asumiendo una ciuda-

danía activa, asumimos responsabilidad sobre sus contenidos, significados, ampliaciones.

Si bien todas las personas comparten cierta forma de ciudadanía de acuerdo con sus derechos y con sus obligaciones, no todas pueden participar activamente en la solución de los temas que *afectan a la comunidad política* y menos en sus niveles de decisión. Un conjunto de restricciones y exclusiones tienen que ver tanto con las diversidades como con las especificidades dentro de estas diversidades. Algunas autoras nos hablan de sectores especialmente debilitados para ejercer activamente su condición ciudadana, por ejemplo: los negros, los indígenas, las madres solteras.

Los intentos de los sectores más conservadores de igualar la participación ciudadana —o la ciudadanía activa— con el éxito empresarial, con el consumo, con la participación *voluntaria de los que tienen tiempo y dinero en exceso*, es riesgosa. Aquí es importante precisar que si bien la ciudadanía social ha sido en la región un motor fundamental del desarrollo ciudadano, a diferencia de Europa donde se dio desde lo civil, la perspectiva neoliberal de la ciudadanía social y de los aspectos económicos de la ciudadanía civil es altamente problemática. Sin desconocer la importancia de la dimensión del consumo en la formación y en el ejercicio ciudadano, especialmente en el caso de las mujeres (reclamo de derechos a un buen servicio, a buena información, a buen producto), la incorporación de los ciudadanos a través del consumo y de los bienes pone una seria limitación al desarrollo real e ideológico de la ciudadanía social.

Y acá viene un interesante acercamiento de Fraser y Gordon (1994). Consideran que ideológicamente se ha impuesto un modelo dicotómico en las relaciones humanas, marcado por la oposición contrato *versus* caridad. En su recuento histórico asumen que los derechos civiles, en vez de producir igualdad, produjeron desigualdad en la medida que implicaban básicamente derechos de propiedad, de compraventa, entre otros. En lo público, las relaciones se articularon alrededor del contrato y, en la esfera doméstica, alrededor de los recursos más abundantes *que parecían ser los sentimientos*, quedan-

do totalmente fuera el circuito del intercambio. La protección de la comunidad frente a los sectores más desposeídos y no ciudadanos se debilitó. Y los desposeídos fueron ayudados por la caridad y no aparecieron recibiendo derechos, sino un *donativo puro, unilateral, al que el receptor no tiene ningún derecho y al que el donante no está obligado. Los pobres aparecen como ciudadanos pasivos que no exigen sino que reciben por buena voluntad, acercándose así peligrosamente a cambiar los derechos por caridades*.

En el siglo XX, Marshall (1973) asumió que las incongruencias de las ciudadanía civil podrían ser superadas por el reconocimiento de la dimensión social de la ciudadanía, la que debería ofrecer un mínimo social básico que permitiera a todos tener acceso igual al necesario bienestar económico, cerrando así las brechas entre igualdad política y desigualdad económica y social.

Sin embargo, dentro de los esquemas liberales y neoliberales, los derechos sociales son sacados de la esfera pública. Para los más desposeídos económicamente, son asumidos no como derechos sociales sino nuevamente como caridad, en la medida que su consecución es vista como producto de la buena voluntad de los gobernantes o de las organizaciones internacionales. El tema fundamental que queda planteado para nuestra región es el de la relación no ya entre derechos civiles, sociales y políticos, sino entre ciudadanía y pobreza y las estrategias necesarias para desarrollar, en las mujeres, una noción de ciudadanía a la cual nos acercamos como algo que nos pertenece por derecho, no por caridad.

Así, si la desigualdad no había aparecido como necesariamente contradictoria con los derechos ciudadanos, esta relación varía y se vuelve determinante cuando esta desigualdad se expresa en pobreza y, más aún, en pobreza extrema. Y esta determinación se agrava al combinarse y superponerse a todas las otras dimensiones e identidades étnicas, raciales, de género, de edad, de zona de residencia, de acceso a servicios, entre otras. El surgimiento de una dimensión de igualdad desde donde afirmar la ciudadanía femenina como un derecho puede darse no solo desde la dimensión de género sino,

como dice Mouffe (1996), desde otras muchas dimensiones: aquellas que sean especialmente sensibles y flexibles en un momento determinado.

Pero los asuntos de exclusión-inclusión tienen que ser analizados, a la vez, tomando en consideración las formas en que las mujeres son incluidas en lo público. Valcárcel (1996) señala tres rasgos que caracterizan esta inclusión o, dicho de otro modo, rasgos que las mujeres deben detentar para actuar en el espacio legítimo de la política, esto es: sin la completa investidura (sus decisiones son además refutables), con la exigencia de los tres votos clásicos de pobreza, obediencia y castidad y, finalmente, portando dos virtudes clásicas del sexo femenino como son fidelidad y abnegación.

Es importante también reconocer que las ciudadanías se desarrollan en forma diferente de acuerdo al régimen político imperante. Si bien la democracia es el terreno por excelencia para construir y alcanzar ciudadanías plenas, no hay una relación directa entre democracia y ciudadanía. El desarrollo y expansión de los derechos ciudadanos puede darse por decisión de las elites dominantes (desde arriba), o por presión (desde abajo), o por combinación de ambas dinámicas. Ello se relaciona con la mayor o menor construcción de espacios públicos de cada una de estas incursiones ciudadanas: desde arriba o desde abajo, con amplia construcción de espacios públicos, y desde arriba o desde abajo, con poco espacio público, según la tipología de Turner. Es decir, puede haber estrategias de construcción ciudadana que asuman una perspectiva de liberalización sin democracia o de liberalización democrática.

Finalmente, se asume que las ciudadanías restringidas orientan su lucha hacia una ciudadanía plena, la cual aparece más bien como un imaginario a alcanzar en conjunto con las demás expresiones democráticas de las sociedad civil. Es importante, sin embargo, recordar que esta aspiración a ciudadanías plenas está en referencia a un momento histórico determinado, esto es, a los derechos ciudadanos que gozan los más privilegiados y a las garantías de los derechos que los sectores con ciudadanías restringidas van conquistando, descu-

briendo, incorporando y ejercitando. En este sentido, las ciudadanías siempre van a ser restringidas porque casi nunca las garantías anteceden a los derechos descubiertos y exigidos.

Si la ciudadanía conlleva el ser miembro de una comunidad, su análisis, dice Held (1991), implica examinar la manera en que los diferentes grupos, clases, movimientos, han peleado para ganar grados de autonomía y control sobre sus vidas frente a las varias formas de estratificación, jerarquía y opresión política. Así, diferentes movimientos sociales han puesto sobre el tapete distintos puntos acerca de la naturaleza y dimensiones de la ciudadanía, ampliando sus límites reales o imaginarios. En el caso de las mujeres, por ejemplo, se ha cuestionado desde su derecho a la propiedad, pasando por su libertad con relación al matrimonio, hasta sus derechos reproductivos y sexuales.

4. Ciudadanía y diversidad

Es evidente en todas las diferentes teorías feministas la crítica a la pretendida universalidad del pensamiento político y de la construcción ciudadana. Esta universalidad ha hecho invisibles a las mujeres y a todos los demás sectores excluidos del modelo cultural hegemónico (hombre, blanco y trabajador). Muchas de las concepciones ciudadanas prevalecientes, si bien tienden a reconocer la diversidad, no asumen la dimensión de desigualdad que esta diversidad ha conllevado y conlleva aún. Esta desigualdad ha sido intrínseca al desarrollo de las ciudadanías modernas, pues su surgimiento se dio en condiciones de profunda inequidad al tratar a los diferentes como desiguales. Las dimensiones culturales de la ciudadanía, aportadas posteriormente por Turner, amplían los contenidos ciudadanos pero mantienen las mismas limitaciones anteriores cuyo resultado es la exclusión —a pesar de poseer derechos comunes— no solo en sus estatus socioeconómicos sino también en sus identidades socioculturales. Y es que la igualdad política universal, en teoría y en abs-

tracción, puede acomodarse muy fácilmente a las desigualdades estructurales en la distribución de la riqueza y el poder y esto, a su vez, puede socavar sistemáticamente cualquier igualdad formal de derechos (Phillips 1996).

Frente a estas constataciones, se levanta una de las tensiones teóricas más significativas que se resume en dos posturas básicas con muchas variaciones intermedias. Si se mantiene un modelo neutral desde la perspectiva de género, asumiendo una ciudadanía común y un espacio público unitario, o si reconoce una identidad particular de las mujeres a ser reconocida por un espacio público diferenciado. Es el famoso dilema de Wollstonecraft, recordado por Pateman: «exigir igualdad es aceptar la concepción patriarcal de la ciudadanía, la cual implica que las mujeres deben parecerse a los hombres, mientras que insistir en los atributos, las capacidades y actividades distintivas de las mujeres, y que a estos se les dé expresión y sean valorados como forjadores de ciudadanía, es pedir lo imposible, puesto que tal diferencia es precisamente lo que la ciudadanía patriarcal excluye». Esta disyuntiva contiene —pero va más allá— la antigua tensión entre feminismo de la igualdad y feminismo de la diferencia. O, mejor dicho, adquiere nueva vigencia y nuevos argumentos al relacionarla con la definición de la competencia del dominio ciudadano y con la definición de lo político.

En lo que sigue trataré de avanzar solo algunos de los argumentos más significativos sobre construcción y concepción ciudadanas que tratan de responder a esta tensión, desde aquellas posiciones que asumen la diferencia como eje de su propuesta ciudadana y aquellas que, reconociéndola, optan por una entrada no genérica a la ciudadanía. Desde la perspectiva feminista, dos aproximaciones problemáticas —la liberal y la comunitaria—, y dos paradigmas —el de la igualdad y el de la diferencia— han estado presentes en los abordajes sobre ciudadanía y diversidad.

En cuanto a las aproximaciones problemáticas tenemos, en primer lugar, la aproximación liberal. Según algunas teóricas feministas, como Yuval-Davis (1983), este enfoque es problemático porque

«atenta con hacer invisibles todos los accesos diferenciados al Estado» que existen entre la gente a raíz de esas diferencias. Esta noción naturaliza a la gente hegemónica que tiene derechos y hace a los otros invisibles. Para otras autoras, como Phillips (1996), el feminismo tiene más que ganar con la perspectiva liberal de la ciudadanía.

En segundo lugar, la aproximación comunitaria, y en parte también el *republicanismo* cívico, asume que los individuos son construidos por sus comunidades, por su pertenencia a categorías sociales. Por ello, incluso habiendo derechos formales para todos, el acceso al Estado se mantiene diferenciado. Es su inclusión a categorías sociales o a colectividades específicas la que determina sus derechos y no la existencia de individuos atomizados y aislados. Como señala Kymlicka, justamente en la existencia de «[...] organizaciones voluntarias de la sociedad civil, iglesias, familias, uniones, asociaciones étnicas, cooperativas, grupos ambientalistas, asociaciones vecinales, grupos de apoyo a mujeres, centros de caridad [...]» es donde se pueden aprender las virtudes de obligación mutua que frenen el individualismo liberal. Sin embargo, para las mujeres puede ser problemático en tanto muchas de estas asociaciones contienen como rasgo la exclusión y discriminación de las mujeres. Por ejemplo, la familia, dice Kymlicka, «es frecuentemente una escuela de "despotismo" que enseña dominio masculino sobre las mujeres; las iglesias enseñan respeto a la autoridad e intolerancia hacia otras creencias, etc., en vez de virtudes y responsabilidades cívicas».

Los dos paradigmas, que están presentes de alguna forma en las diferentes posiciones de la teoría feminista sobre ciudadanía, son resumidos por Seyla Benhabin (1996) de la siguiente manera: «[...] si las mujeres como sujetos sociales y políticos son portadoras de un conjunto de valores diferentes y distintivos [...] que deberían promover y por los que deberían luchar en la esfera pública, o si las mujeres deberían luchar por el poder y la igualdad movilizando los recursos existentes y las instituciones disponibles en la sociedad en su conjunto» o, lo que es lo mismo, preservar una esfera separada de

mujeres versus convertirse en miembros plenos de la sociedad existentes, abandonando los espacios tradicionales de las mujeres.

Un primer grupo de posiciones las encontramos en autoras como Gilligan (1982) —ética del cuidado— y Elshtain y Rudick (1992) —feminismo de familia—. Esta línea de pensamiento propone el cambio de una ética de justicia, considerada masculina y liberal, hacia una ética del cuidado, impulsando la inclusión de la experiencia de las mujeres como mujeres en la definición y construcción ciudadana, al mismo tiempo que privilegia la identidad de las mujeres como madres y el ámbito familiar como el espacio donde buscar un nuevo modelo de acción ciudadana sustentado en el amor, la entrega, la amistad. Se desarrolla así una noción maternalista de ciudadanía cuyos atributos de preocupación y cuidado por el otro/a pueden y deben ser trasladados a la vida pública. La maternidad aparece como la base de una política de compasión que puede reconstruir la escena pública, con nuevos valores sustentados en la idea del cuidado hacia otros, en la medida que las madres nunca anteponen sus intereses a los de su prole.

El mérito de estas posiciones, según Dietz (1994), es justamente el haber sido el primero de los feminismos que comenzó a preocuparse por el significado de la ciudadanía y de la conciencia política. Hay, sin embargo, algo *muy perturbador* en estas concepciones ciudadanas, al asumir la superioridad de una de las partes (las mujeres en relación a los hombres) y que lleva a levantar un *reino de mujeres* antes que una propuesta de modificación de la cultura política para todas y todos. Es por ello que estas posiciones han sido criticadas por *esencialistas*, al pretender una identidad femenina *buena* y sustentada en una relación desigual y, por lo tanto, no democrática, ya sea al interior de la familia o en la misma relación madre-hijo-hija. Por otra parte, continua Dietz, «[...] un despotismo ilustrado, un Estado de bienestar social, una burocracia de partido único y una república democrática pueden todos respetar a las madres, proteger las vidas de los niños y demostrar compasión por los vulnerables [...]». Es decir, ser buena madre no determina la capacidad de ser

buena ciudadana, pues las virtudes maternales no pueden ser políticas porque emergen de una relación desigual, íntima y particular, entre madres e hijos-hijas.

Carole Pateman (1992) tiene un aporte significativo al señalar cómo las diferencias sexuales han diseñado unas diferencias políticas plasmadas en las teorías clásicas del contrato social, así como la distinción público-privado ha constituido física y simbólicamente una expresión y reproducción de la demarcación genérica que elimina los temas considerados privados de la discusión en lo público. Con mayor sofisticación que las maternalistas, asume que la ciudadanía es una categoría patriarcal que ha sido constituida no en base a las tareas y cualidades de las mujeres sino a partir de los atributos, capacidades, actividades de los hombres. En este arreglo, las mujeres son percibidas como hombres menores. De allí que insistir en la igualdad es aceptar la concepción patriarcal de la ciudadanía. Frente a esta realidad, Pateman plantea la necesidad de una ciudadanía sexualmente diferenciada, que permita dar significado político a esa capacidad que los hombres no tienen: la de procrear y que, al mismo tiempo, incluya a las mujeres como tales con la misma relevancia política que los hombres en un contexto de igualdad.

El enfoque de los *nuevos comunitaristas* asume una visión crítica respecto a los efectos destructivos del individualismo, el mercado, la descomposición y fragmentación social. Para evitarlo, enfatizan el principio de la comunidad en vez del individual, poniendo énfasis más en las responsabilidades que en los derechos. Este enfoque tiene varias ventajas, al reconocer derechos y deberes determinados no solo por el Estado sino por comunidades, *sub, supra e inter* Estados. Por lo tanto, nos permite no solo ver la multiplicidad de interconexiones entre diferentes colectividades y el Estado, sino que también nos obliga a examinar la relación entre la comunidad, complejizando la relación Estado-Nación (Yuval-Davis).

Sin embargo, su visión acrítica de la comunidad como una realidad homogénea puede asociarse fácilmente a una moral conservadora tradicional al subsumir, aceptar o rechazar las diversidades y dife-

rencias relacionadas al *bien de la comunidad*. La posibilidad de intolerancia hacia las diferencias y hacia las mujeres es grande al insistir en los roles convencionales de madres y cuidadoras. Los intereses de las mujeres están, de esta forma, subordinados a la colectividad más amplia.

La crítica de Yuval-Davis es más cercana a la concepción comunitaria pero, al mismo tiempo, más compleja y más política. Define la ciudadanía en relación a políticas y no a Estados, en la medida que el Estado es solo una de las formas políticas con las que la gente está de alguna manera involucrada. La ciudadanía es una construcción múltiple y todos somos ciudadanos, pero el reto es cómo desarrollamos la teoría feminista sobre la ciudadanía que sea «[...] sensible no sólo al posicionamiento específico de las mujeres en la sociedad, sino también a las diferencias entre las mujeres, en base a su sexualidad, edad, estadio de ciclo de vida, clase, capacidad, etc. [...]», puntualiza Yuval-Davis.

En una corriente diferente, que reconoce también la centralidad de lo político en la definición ciudadana, la propuesta de Iris Marion Young (1996) se ubica en la corriente *pluralista cultural*. Ante el sentimiento de exclusión que muchos grupos experimentan en relación a una *cultura común* y hegemónicamente masculina, los *pluralistas culturales* sostienen que esa cultura común o esos derechos comunes no integran las necesidades de estos grupos, pues son definidas originalmente por y para hombres blancos. Young, reconociendo la naturaleza específica de la ciudadanía —como propia del espacio de la política—, afirma, sin embargo, que cuando la sociedad es altamente diferenciada, también lo debe ser la ciudadanía. Así, la ciudadanía debe tomar en cuenta las diferencias, las que deben ser expresadas en el ámbito público como identidades grupales y no individuales. Sostiene que la única forma en que las mujeres y los demás grupos excluidos se sientan parte de esa cultura común es a través de lo que ella llama una «ciudadanía diferenciada». Esta propuesta no constituye necesariamente una política de *enclave* en tanto postula la necesidad de organizarse políticamente en torno a grupos de

interés para, desde allí, interactuar con los otros grupos de interés, con la sociedad y con el Estado. Es decir, propone derechos universales pero organizados desde la diferencia. Un público *heterogéneo*, formado por grupos de interés, puede trabajar en conjunto reteniendo sus identidades y no ser engullido por un enfoque *unificador*.

Las criticas a esta posición resaltan el riesgo que ello aliente a los grupos, a las diferentes identidades diferenciadas, a volcarse hacia adentro y centrarse en su diferencia, lo cual redundaría en una política corporativista y esencialista. La ciudadanía se podría convertir en una política de *queja* o victimización y dejaría de ser un mecanismo para impulsar un sentido de comunidad, pues nada vincularía a los diferentes grupos ni evitaría que la desconfianza mutua o el conflicto se expandieran.

Con mayores o menores variaciones, algunos autores como Dietz, Phillips, Mouffe, y Fraser y Gordon, con un énfasis más en la ciudadanía y sus interrelaciones con el conjunto de la ciudadanía, expresan una noción de ciudadanía genéricamente neutral, criticando el pensamiento maternal en tanto se acerca a posiciones esencialistas. Utilizan el concepto de ciudadanía social, destacan la centralidad de la interdependencia de la ciudadanía social y política, y llaman a expandir la participación democrática en el espacio de las políticas sociales, donde un número mayor de mujeres está presente.

Para Mary Dietz, la democratización de la política implica más que políticas de grupos de interés y/o de políticas alrededor de una sola problemática. Recuerda que el feminismo es más que una causa política-social. Es un movimiento político con características particulares, animado por prácticas y formas de organización democrática compatibles con la idea de una ciudadanía potencialmente colectiva y democrática a escala amplia. Las feministas, dice Dietz (1994), deben transformar esas prácticas democráticas en una teoría de la ciudadanía que sea comprensiva. Ello no implica caer en el *mujerismo* que aludiría a una *naturaleza democrática superior en las mujeres*, y/o a centrarse solo en *asuntos de mujeres*. Lo importante es defender políticamente la teoría de la ciudadanía democrática no solo en el

propio territorio, sino también en todos los otros territorios, masculinos y femeninos. Es así como únicamente cuando emprendan el logro de esos intereses sociales y económicos mediante su incorporación activa como ciudadanas en el mundo público, y cuando declaren que la actividad de la ciudadanía es un valor, las feministas podrán reclamar como propia una política realmente liberadora.

Por su parte, Anne Phillips (1996) reclama el contenido político por excelencia de la ciudadanía. Surgiere que el énfasis en la ciudadanía está abriendo una nueva dirección en la política y en la práctica feminista, al acentuar los derechos y responsabilidades más que las diferencias. De allí surge la tarea de asegurar que ningún grupo sea excluido en virtud de sus peculiaridades y posiciones múltiples. Cuando somos llamadas a actuar como ciudadanas, no estamos actuando solo como mujeres, trabajadoras u otras afiliaciones, aunque estas sean poderosas. La ciudadanía es asumida acá como el criterio homogeneizador con el resto de la sociedad. La ciudadanía, concluye, restaura la importancia de la actividad política ayudando a mirar nuevamente la relación entre lo político, lo económico y lo social.

Por su lado, Chantal Mouffe (1996), rechazando el universalismo y la homogeneización que relega todas las particularidades a la esfera privada, y sin desconocer que tratar a mujeres y hombres igualitariamente puede implicar tratarlos diferencialmente, argumenta que en lo político y, por lo tanto, en la ciudadanía, la diferencia sexual no debe ser pertinente. Las limitaciones a la concepción moderna de ciudadanía no se van a superar por el hecho de incorporar la diferencia sexual como una dimensión relevante. Ello es posible, indica, si reconocemos que cada agente social está inscrito en una multiplicidad de relaciones sociales y que cada una de estas relaciones específicas no puede ser reducida ni añadida a las otras.

Cada una de estas especificidades determina diferentes subjetividades e intereses, construyendo y aceptando diferentes discursos entendidos también como prácticas sociales. Estos discursos pueden estar en contradicción entre ellos y dentro de ellos. Las personas pueden tener una perspectiva democrática en algunas posicio-

nes subjetivas y no en otras. La clase obrera, por ejemplo, pueden tener una posición subjetiva democrática en su identidad como trabajador, pero una perspectiva profundamente antidemocrática en su identidad de género. Es importante señalar, sin embargo, que el surgimiento de una dimensión de igualdad en algunas de las posiciones subjetivas puede extenderse o generalizarse a las otras. Lo que no ocurre de una vez y para siempre, puesto que las subjetividades no son fijas y permanentes en el tiempo.

En otras palabras, las mujeres pueden llegar a vislumbrar su especificidad de género y sus intereses políticos, sociales y personales a través de sus múltiples relaciones sociales porque algunas de sus subjetividades —y no solo la de género— pueden contener, en determinados momentos, mayor flexibilidad y fuerza para impulsar procesos de cuestionamiento y movilización alrededor de algunos aspectos de sus subordinaciones. Mouffe apuesta a la construcción de una alternativa democrática cuyo objetivo sea la articulación de distintas luchas ligadas a diferentes formas de opresión.

En esta perspectiva, todo el falso dilema de la igualdad *versus* la diferencia se derrumba desde el punto en que ya no tenemos una identidad homogénea *mujer* enfrentada a otra identidad homogénea *varón*, sino una multiplicidad de relaciones sociales en las cuales la diferencia sexual está siempre en proceso de construcción de muy diversos modos. «Una vez que las identidades son puestas en cuestión, la pregunta sobre si tienen que ser idénticas a los hombres para ser reconocidas como iguales o la de si tienen que afirmar su diferencia al costo de la igualdad, aparece sin sentido» (Beltrán y Sánchez 1996).

Estas diferentes reflexiones y enfoques complejizan y aportan, a una teoría de la ciudadanía que responda a las incongruencias, carencias y debilidades en su concepción y práctica ciudadana al reconocer la diferencia no solo genérica sino entre las mismas mujeres, como posibilidades y obstáculos ciudadanos a los que hay que potenciar y neutralizar. La tensión entre universalidad y diferencia subsiste; pero ya no como falso dilema. La universalidad tuvo sentido para

generalizar la idea de acceso a la ciudadanía, impulsando a los que se sentían excluidos a exigirla. Pero el reconocimiento de la diferencia aparece como fundamental en una perspectiva democrática. Como dicen algunas de las autoras mencionadas, posiblemente el tratar con igualdad a mujeres y hombres requerirá también tratarlos en forma diferente. Ello implicaría presionar y negociar no solo por el reconocimiento de la titularidad de los derechos, sino porque gocen de garantías a través de mecanismos, estructuras e instituciones de poder que los respalden. Para las mujeres, se abre un abanico de posibilidades.

Aún así, la tensión y ambivalencia entre universalidad y diferencia subsiste. Y parecería que ambas son parte de la construcción ciudadana de las mujeres. Es una tensión y ambivalencia creativa, que se niega a verse polarizada entre una exclusión que la hace invisible y una inclusión que es parcial y masculina. Igualdad y diferencia, universalidad y especificidad, son algunas de las polaridades que nos parcializan en sí mismas y nos potencian en articulación.

Bibliografía

Astelarra, Judith
1992 «Recuperar la voz: El silencio de la ciudadanía». *Ediciones Isis Internacional de las Mujeres*, n.° 17, 47- 54.

Beltrán, Elena y Cristina Sánchez (eds.)
1996 *Las ciudadanas y las políticas*. Madrid: Instituto Universitario de Estudios de la Mujer, Universidad Autónoma de Madrid.

Beauvoir, Simone de
1986 *El segundo sexo: los hechos y los mitos.* Buenos Aires: Editorial Siglo Veinte.

BENHABIN, Seyla
1996 «Introducción». En: Beltrán, E. y C. Sánchez (eds.), 3-5.

BOBBIO, Norberto
1986 *El futuro de la democracia*. México: FCE.

CALDERÓN, Fernando
1989 «Lo político y lo social: bifurcación o síntesis en la crisis». En: CALDERÓN, Fernando (comp.). *Socialismo, autoritarismo y democracia.* Lima: IEP-CLACSO, 89-106.

DIETZ, Mary
1994 «Ciudadanía con cara feminista». *Debate Feminista,* año 5, vol. 10, Setiembre.

ELSHTAIN y RUDICK
1996 En: Beltrán, E. y C. Sánchez (eds.).

FALK, Richard
1994 «The Making of Global Citizenship». En: STEEBERGEN VAN BART (ed.).*The Conditión of Citizenship: An Introduction*, Londres, California, Nueva Delhi: Sage Publications.

FRASER, Nancy y Linda Gordon
1994 «Civil Citizenship Against Social Citizenship». En: STEEBEREG VAN BART (ed.). *The Condition of Citizenship,* Londres, California, Nueva Delhi: Sage Publications.

FRASER, Nancy
1994 «La lucha por la necesidades. Esbozo de una teoría crítica socialista Feminista de la cultura política del capitalismo tardío». En: *Propuesta: documentos para el debate,* n.°3. Lima: Red Entre Mujeres.

Giddens, Anthony
1995 «The Politics of Un-Politics in the Global Village». Londres: New Times 30, Setiembre.

Gilligan, Carol
1982 *In a Different Voice*. Cambridge-Mass.: Harvard University Press.

Held, David.
1995 *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolian Governance*. Londres: Polity Press.
1991 «Between State and Civil Society Citizenship». En: Geoff, Andres (ed.). *Citizenships,* Londres: Polity Press

Hobswand, Erik
1995 *Historia del siglo XX, 1914-1991*. Barcelona: Editorial Critica Grijaldo y Mondadori.

Jelin, Elizabeth
1996 «Las mujeres y la cultura ciudadana en América Latina». Trabajo preparado dentro del programa Women in the Service of Civil Peace. División de la Cultura, UNESCO.
1994 «Ciudadanía emergente o exclusión. Movimientos Sociales y ONG en los años noventa». *Revista Mexicana de Sociología* 4.
1995 *La construcción de la ciudadanía. Solidaridad, responsabilidad y derechos*. México: Nueva Sociedad.

Kymlicka, Will y Norman Wayne
1994 «El regreso del ciudadano. Un examen del trabajo reciente sobre la teoría de la ciudadanía». En: *Ethnics* 104 (Traducción al español).

LAMAS, Marta
1996 Transcripción de la II Reunión Preparatoria del Taller Más allá del Cairo y Bejiing. Fortaleciendo las habilidades de las ONG de América Latina. Santiago, Chile Noviembre 1996.

LÓPEZ, Sinesio
1996 *Mapas de una ciudadanía inconclusa. Estado, modernización y ciudadanía en el Perú del Siglo XX*. Lima.

MARSHALL, T.H.
1973 *Class Citizenship and Social Development.* USA: Greenwood Press.

MEYNEN, Wicki y Virginia Vargas
1994 «La autonomía como estrategia para el desarrollo desde múltiples intereses de las mujeres». En: BARRIG, Maruja y Andy Wehkamp (eds). *Sin morir en el intento. Experiencias de planificación de género en el desarrollo*, Lima: Novib/Red Entre Mujeres, 25-48.

MOLLER OKIN, Susan
1989 *Justice, Gender and the Family*. USA: Basic Books Inc.

MOLYNEUX, Maxine
1996 Ciudadanía femenina y democrática: temas del debate contemporáneo. Documento presentado al Seminario «Women, Citizenship and Difference», Greenwich University, Julio.

MOUFFE, Chantal
1996 «Towards a New Concept of Democracy». En: BELTRÁN, Elena y C. Sánchez (eds.).

PATEMAN, Carole
1992 «Equality, Diference, Subordination: The Politics Of

Motherhood and Women's Citizenship» En: *Beyond Equality and Difference*. Londres: Routledge.

Phillips, Anne
1996 «Deben las feministas abandonar la democracia liberal». En: *Perspectivas Feministas en Teoría Política.* España: Paidos.

Sarvasy, Wendy
1994 «From Man and Philatronic Service to Feminist Social Citezenship». *Social Politics. Internacional Studies in Gender, State and Society*, vol 1, n.° 3.

Steenbergen Van, Bart
1994 «The Condition of Citizenship. An Introduction». En: Steenbergen Van Bart (ed.).*The Condition Of Citizenship* , Londres: Polity Press.

Thornton, Margaret
1995 «Embodying the citizen». En: *Publics and Private*, Margaret En: Thornon, Margaret (ed.). *Publics and Private.* Londres: Oxford University Press.

Tilman, Evers
1985 *Identidad, el lado oculto de los movimientos sociales*. Buenos Aíres: Materiales para el debate contemporáneo.

Varcárcel, Amelia
1996 «Las Mujeres dentro de la vida política». En: Beltrán, E. y C. Sánchez.

Waterman, Peter
S/f «Globalization, Civil Society and Solidarity» (manuscrito en prensa).

YOUNG, Iris Marion
1990 *Justice and the Politics of Diference*. Princeton NJ: Princeton University Press.
1996 *Mujeres, ciudadanía y diferencia*. Documento preparatorio para la Conferencia sobre Mujeres y Ciudadanía. Universidad de Greenwich, 16-18 de julio.

YUVAL-DAVIES, Nira
1983 «Citizenship and Feminist Theory». En: GEOFF, Andrews (ed.). *Citizenship*. Londres: Polity Press.

Estado y sociedad civil: desde los derechos de las mujeres

Rocío Villanueva

Cuando escuchaba a los panelistas que me han antecedido en el uso de la palabra, pensaba en cómo hilar esta intervención, que tiene que ver con la defensa de los derechos y de la sociedad civil, con ideas como neoliberalismo, mercado, achicamiento del Estado.

Pero hay algo que es cierto, en la Defensoría de la Mujer trabajamos también porque el Estado no interfiera en las decisiones de las personas y, sobre todo, de las mujeres. ¿Por qué? Aquí se ha hablado si el Estado se achica, si el Estado se agranda, si lo que tiene que hacer el Estado es ser más eficiente. Nosotros hemos reclamado y reclamamos en la Defensoría de la Mujer que no interfiera en las decisiones que nos corresponden. Para quienes me conocen y me han escuchado debatir sobre estas ideas en alguna otra oportunidad, saben que soy una convencida de la autonomía individual, y que yo siempre hablo del liberalismo pero en el sentido original del término. Es decir, los seres humanos, hombres y mujeres, somos dueños de nuestras propias decisiones, y, correlativamente, exigimos que lo que el Estado haga sea crear las condiciones para que podamos ejercer esas decisiones, y que lo bueno, lo que consideramos que nos hace felices, dependa de nosotros y no sea impuesto a través de decisiones estatales.

Hace muy poco escribí un artículo sobre el análisis del derecho y la perspectiva de género. Empezaba diciendo que para analizar cómo se aplica el derecho en el problema de las mujeres había que tener en cuenta cuál era el papel del derecho, y que hay que tener claro que el derecho no debe fomentar patrones de virtud personal que, además, siempre han sido para las mujeres y no para los hombres. En nuestro país estuvo durante mucho tiempo sancionado, por ejemplo, el adulterio solamente para el caso de mujeres; se exigía deter-

minadas conductas para ser merecedoras de la protección penal, formas en que el Estado nos señalaba patrones de virtud personal que nos hacían además merecedoras de la protección del Estado. Evidentemente, con la aprobación de las Constituciones, no solamente en el Perú sino en América Latina, estas normas abiertamente discriminatorias van desapareciendo pero aún esta forma de interferencia del Estado se nota en la forma como se entienden las leyes, como se aplican, como actúa la policía o el propio médico de la posta de salud. Entonces, es a partir de estas ideas que voy a plantear algunos de los temas que trabajamos en la Defensoría de la Mujer.

Ustedes saben que la Defensoría del Pueblo se crea en la Constitución del 93 pero empieza a atender al público en el 96. Nosotros tenemos 3 mandatos constitucionales: 1) la defensa de los derechos de las personas y de la comunidad, 2) supervisar que la administración del Estado cumpla con sus obligaciones y 3) supervisar que los servicios públicos también den una adecuada prestación de tales servicios.

Curiosamente, cuando me invitan a hablar sobre la Defensoría de la Mujer, siempre digo que nosotros no trabajamos el tema de servicios públicos, no porque no consideremos que sea importante, sino porque creo que la cultura del derecho del consumidor supone una cultura previa de conocimiento de los derechos básicos de las personas y, lamentablemente, en el tema de los derechos de la mujer aún nos queda muchísimo por seguir trabajando en la promoción y difusión de derechos a la vida, a la libertad de expresión. Sinesio López hizo una relación de los derechos que la gente conocía y no ha salido el derecho a la igualdad, ha salido el derecho a la vida, a la libertad de expresión, ha salido el derecho al empleo, pero no está todavía en la conciencia de las personas el derecho a la igualdad. Y por eso es que nosotros centramos nuestro trabajo en la protección de los derechos de las mujeres y en la supervisión de que la administración cumpla adecuadamente con sus obligaciones. Esto es un mandato que, además, tiene que ser cumplido a escala nacional.

¿Cómo lo hacemos? Y aquí empieza nuestra colaboración con —o estrecho vínculo con— la sociedad civil. Existen representaciones de la Defensoría del Pueblo en Ayacucho, Trujillo, Arequipa y Callao. Sin embargo, estamos creando grupos de apoyo a la Defensoría del Pueblo; tenemos un primer grupo de apoyo al trabajo de la Defensoría en Piura, se trata de una organización en la sociedad civil que nos presta apoyo en el ejercicio de nuestras acciones y que, por ejemplo, son quienes conocen o recogen las quejas de ciudadanos y ciudadanas para que nosotros, que no tenemos presupuesto para llegar a todas las partes del Perú, podamos, de alguna manera, tener presencia. Así mismo, estamos programando abrir uno en Cajamarca, y seguir haciéndolo en diversas ciudades del país para poder llegar a la mayor parte de ciudadanos y de ciudadanas.

Ahora, ¿cómo hacemos en la Defensoría del Pueblo para defender los derechos de las mujeres? Nosotros trabajamos básicamente a través de seis tipos de acciones. Las primeras que tienen que ver con las garantías constitucionales y, por ejemplo, de las siete acciones de inconstitucionalidad, planteadas por la Defensoría del Pueblo, cinco tienen que ver con normas que vulneran y discriminan a las mujeres. Además, el Defensor del Pueblo tiene iniciativa legislativa; pero no solamente tiene iniciativa legislativa sino que el Congreso nos solicita opinión sobre los Proyectos de Ley que afectan los derechos de las mujeres, y la Defensoría del Pueblo ha participado dando su opinión y efectuando determinadas recomendaciones en los últimos Proyectos de Ley que ahora se han convertido en normas que afectan derechos de las mujeres: Ley de Violencia Familiar, Código Penal, el famoso Proyecto de Hostigamiento Sexual —que aún no ha sido aprobado— y, evidentemente, la famosa iniciativa de la Ley de Cuotas, hoy incorporadas a las leyes electorales, a la Ley General de Elecciones y a la Ley de Elecciones Municipales. También hacemos labor de capacitación a jueces, fiscales y policías porque es necesario que haya instituciones y que las instituciones funcionen. Porque cuando el funcionario incumple una obligación, creo que es necesario que haya una institución que sancione, se trate de

un médico, de un obstetra o de un juez que incumple sus obligaciones. Y me parece que por eso es tan peligrosa la situación en la que ahora vivimos de crisis institucional y de ataque a las instituciones autónomas, a las pocas que quedamos. Me parece importante seguir apostando, no solo por el respeto de los derechos de ciudadanos y ciudadanas, sino también por la existencia de instituciones que funcionen como mejor garantía de la puesta de un Estado democrático.

Debate

Yo también iba a comenzar con el tema de la ciudadanía porque nosotros también hablamos en la Defensoría de ciudadanos y ciudadanas. Concuerdo plenamente con que es un problema de definición y depende de qué cosa entendemos por ciudadanía. Pero precisamente como es un problema de definición, no existe una ni verdadera ni falsa, sino sencillamente lo que importa es lo que vamos a proponer cuando utilizamos el término de ciudadano o ciudadana.

Nosotros, en la Defensoría del Pueblo, hablamos de ciudadanos como personas, hombres y mujeres, titulares de derechos humanos. Lo ideal evidentemente sería que fueran derechos eficaces, derechos que se cumplan. Y, probablemente, la meta sería que ni siquiera existiera una institución encargada de defender estos derechos; existe especialmente porque son vulnerados. Pero es útil este término porque nosotros nos dirigimos hacia las entidades del Estado. Que no es suficiente, que la ley no resuelve todos los problemas, evidentemente yo creo que ninguna abogada, ningún abogado, piensa que es suficiente con la consagración legal, pero es bastante.

Y en el tema de derechos de las mujeres, el movimiento feminista y las personas que se ocupan de la defensa de los derechos de las mujeres vienen desde hace algún tiempo, justamente, peleando porque se realicen reformas legales que sirvan de base para exigir determinado comportamiento. En el caso de la competencia de la Defensoría del Pueblo, para exigir al Estado que se comporte de de-

terminada manera, respetando estos derechos de la ciudadanía; es más, en el informe anual del Defensor hay un listado de los casos más representativos de intervención de la Defensoría en defensa de los derechos humanos, y el término que utilizamos es: «caso de la ciudadana tal, caso del ciudadano tal», reforzando la idea de que son titulares de derechos humanos.

En segundo lugar, tenemos el tema de la crisis institucional. A la Defensoría del Pueblo creo que le afecta la crisis de dos maneras. La primera es que la propia defensa de los derechos de las personas se ve limitada; por poner un ejemplo, no tenemos ahora Tribunal que resuelva las acciones de inconstitucionalidad y, cuando existía el Tribunal con todos sus miembros, hemos tenido una extraordinaria respuesta en el tema precisamente de los derechos de las mujeres, y en general, en las 4 primeras acciones: una recibió el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, que fue en el tema de mujeres, y en las otras tres hubo reformas legales que dieron razón a la posición de la Defensoría del Pueblo.

Y la segunda, y que también es absolutamente preocupante, es que en un país en el que las instituciones no funcionan, las que van quedando se vuelven el lugar al cual acuden las personas para plantear todo tipo de exigencias, y eso nos crea un problema porque, en muchísimos casos, no somos competentes para atender esas exigencias. No todo lo que nos piden las personas puede tener alguna respuesta; nos piden modificar sentencias judiciales, nos piden actuar como policía, nos piden incluso dar servicios que no podemos ofrecer porque sencillamente no tenemos un equipo de psicólogos para las víctimas de violencia familiar, ni un equipo de médicos especializados en detectar si realmente una víctima fue o no abusada sexualmente. Y eso nos preocupa porque, además, nosotros queremos dar una imagen —y estamos trabajando para eso— de institución eficiente y que está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y, con esta crisis institucional, el que nos pidan determinadas intervenciones en las que no somos competentes nos puede llevar precisamente a dar una imagen de institución estatal, burocrática,

ineficiente, en la idea más tradicional de lo que se ha entendido por una institución del Estado.

Sobre el tema de la fuerza coercitiva de la Defensoría del Pueblo al que se ha hecho referencia —en muchos debates de este tipo nos dicen «sería mejor si la Defensoría del Pueblo tuviera poder coactivo»—, yo sinceramente creo que, en este contexto, si nosotros tuviéramos poder coactivo, no serviría sencillamente para nada porque hay justamente una crisis institucional. Si de algo está llena la Defensoría del Pueblo, es justamente de quejas de personas porque no se ejecutan las sentencias judiciales: tienen una sentencia a su favor, tienen el aparato judicial que les da la razón, tienen la posibilidad de acudir a la policía para que se ejecute la sentencia y, sencillamente, no pasa porque no es un problema, y estamos acostumbrados a que todo se resuelva con el poder coactivo y creo que no debe ser así.

Es más, en derecho, cuando estudiamos, si algo nos enseñan es que a lo último que se tiene que recurrir es precisamente a la coacción y que hay que buscar otras salidas; porque ni siquiera recurriendo a la coacción se garantiza que haya eficacia. Y —repito— pongo el ejemplo de las sentencias que no se ejecutan estando amparadas por un poder coactivo. Y sin poder coactivo, sin embargo, hemos tenido ejemplos de actuaciones exitosas: recomendaciones para que la ley sea mejor, acciones de inconstitucionalidad; incluso había una reciente resolución del Defensor del Pueblo en materia de intereses, y por una recomendación, se han eliminado unos intereses que se cobraban y eso ha sido sin necesidad del poder coactivo porque —repito— la esencia de la Defensoría del Pueblo es precisamente la legitimidad que tiene la institución. Evidentemente, no siempre logramos una respuesta favorable pero creo que no sería muy distinto si es que tuviéramos poder coactivo.

Y, por último, el tema de las cuotas. Nosotros también participamos de esta iniciativa legislativa, la apoyamos para que hubiera cuotas, pero quienes estamos a favor de ese proyecto no pensamos en que todas tengan que ser personas sensibles a los derechos de la

mujer y asumimos que es posible que hayan mujeres que tengan otro tipo de ideas, de perspectiva, pero creemos positivo que haya mayor número de mujeres en el Congreso. Tampoco es solo un problema de la Ley de Cuotas, porque también tendremos que ocuparnos, o la sociedad civil tendrá que ocuparse, de las candidaturas, porque hay que postular a determinadas mujeres. El hecho que se postule a 25% de mujeres no garantiza que esas lleguen al poder; porque hay un determinado perfil de mujer que, al parecer, el electorado quiere en el Congreso. Y habrá que pensar también en el tema de las campañas políticas, porque sin campaña política y sin recursos que hagan visibles a las candidatas mujeres, creo que no se va a lograr nada.

Anexo

Apuntes sobre el marco del foro y la construcción de una agenda social

Carmen Lora y Maruja Barrig

1. La riqueza del diálogo entre disciplinas

Hemos comprobado cómo una aproximación desde la economía y los procesos sociales interculturales, entre ellos, la filosofía, nos ayudan a tener presentes las dimensiones que se deben integrar en el análisis de la pobreza y de la desigualdad.

Para nosotras, ha sido especialmente significativo lo mencionado por Figueroa sobre cómo los sectores de la población con activos culturales considerados inferiores son los más excluidos. Del mismo modo nos ha interesado la llamada de atención de Ugarteche sobre la situación de mayor desventaja de la mujer quechuablante de la sierra.

2. Aportes que deben subrayarse desde la gran diversidad y cantidad de presentaciones, y desde el propio debate

- La cada vez mayor dificultad de integración social en procesos de pérdida de identidad acelerados, como el caso de los asalariados en el Cono Sur recordado por Golbert.
- El consenso con respecto al fracaso de los beneficios económicos y la poca eficacia de las políticas de ajuste, pese a los éxitos económicos. La deuda social gravita en las conciencias de quienes toman y orientan las decisiones de este tipo de políticas.

Se proponen dos temas de discusión:

- Un proceso inacabado de reformas del Estado que nos lleva a preguntarnos cómo, para qué y, sobre todo, para quién. Hay una

readecuación de los roles del Estado que llevan a interrogarnos sobre qué cosas se demandan y desde dónde.

- Se planteó el problema de la fragilidad de la sociedad civil en el Perú y su poca capacidad de proponer agendas sociales y de influenciar en las políticas públicas, lo cual deja terreno a que se produzcan arbitrariedades muy grandes.

Un bloque de ponencias y varias intervenciones en el debate estuvieron centradas en la discusión sobre la eficiencia de los programas de alivio a la pobreza, sobre los riesgos y las dificultades de la focalización y su efectividad para llegar a los más pobres entre los pobres; asimismo, nos hemos interrogado sobre la sostenibilidad.

Algunas presentaciones incidieron en la tendencia por la cual las políticas de emergencia se convierten en permanentes y el combate a la pobreza reemplaza a visiones a largo plazo de desarrollo. Al respecto nos hubiera gustado escuchar una reflexión sobre la forma como las mujeres han soportado los costos del ajuste con trabajo voluntario.

3. Tareas y pistas

Deberíamos orientar nuestras tareas y pistas hacia:

- Generar un consenso democrático —ni blando ni autoritario— en torno a la importancia de levantar una agenda social.
- Reforzar, desde las diversas acciones, el soporte social necesario para hacer viable esta agenda.

Tareas y pistas esbozadas durante el foro:

- Difundir el balance negativo que hoy se hace desde los núcleos que tuvieron a su cargo la decisión e implementación del modelo económico desde un enfoque que subordinó lo social a la dinámica del mercado. En la actualidad ese balance circula en cotos de responsabilidad informativa.

Se ha percibido a lo largo del foro la importancia de una labor académica de reflexión e investigación que nos permita avanzar en:

- A nivel teórico, en una precisión conceptual en diversos temas: la comprensión misma de lo social, su relación con los procesos económicos, la comprensión de lo social como inversión y no solo como gasto, y el cuestionamiento sobre qué estamos entendiendo por ciudadanía, sus diversas prácticas y realidades. Debemos seguir en una perspectiva sistémica que nos permita un enfoque más integrado.
- A nivel empírico hemos conocido, en el foro, el trabajo minucioso de diversos investigadores que están haciendo un esfuerzo muy valioso para medir los procesos, construir indicadores que den cuenta de manera más precisa de la realidad y establecer nuevas correlaciones en forma creativa.

Aquí hemos sentido nuevamente el valor de la información en tiempo real. Debemos lograr incorporar esa variable en el ritmo de nuestros trabajos y darlos a conocer oportunamente.

Pistas para la acción:

- Contribuir a construir alternativas sistémicas, políticas integradas. Está demostrado que la focalización puede ser valiosa como elemento puntual dentro de una política social más amplia.
- El foro nos ha dado la oportunidad de evidenciar los extraños cambios semánticos que ocurren en el reino del mercado donde los ciudadanos pueden ser vistos como consumidores o como necesitados. Hay una reflexión por hacer respecto a lo que esto significa.
- Hemos podido también tener un espacio para tratar lo que entendemos por espacios locales, cómo mirarlos, entenderlos como espacios territoriales, lugar de interacción entre Estado y sociedad civil. Discutimos a partir de preguntas esti-

mulantes sobre lo local no solo en términos de gobierno sino como espacio de participación de los actores sociales.

Estos fueron algunos trazos del marco de la discusión en el que el foro abordó la construcción de una agenda social.

4. Algunas actitudes y condiciones para la construcción de una agenda social

A lo largo de los tres días del Foro, las presentaciones y discusiones incidieron en varias actitudes, requisitos y condiciones necesarias para iniciar la tarea de construir una agenda social. Aquí algunas de las que se señalaron:

- Se requiere una actitud de militancia, entendida como una dosis de pasión, de convencimiento, pero también de apuesta en un tiempo de *incertezas*. Es necesaria una voluntad política nuestra.
- Una comprensión amplia de lo social más allá de las políticas sociales, de los programas de alivio a la pobreza. Es necesario una visión de conjunto que dialogue con otras visiones contrapuestas, que aprendamos a confrontar y dialogar en este nivel de visiones.
- Una constatación importante en el foro es que compartimos un diagnóstico sobre la existencia de una gran desigualdad que debemos superar para enfrentar el tema de la pobreza.
- Conciencia en que para construir una agenda social no basta el esfuerzo académico, el técnico o el movilizador. Son necesarios todos a la vez para convertir esta agenda en asunto público; es indispensable un soporte social que hoy estamos desafiados a construir en forma inédita.
- Desde una perspectiva de género esta agenda social es especialmente sensible: tiene una sospecha metodológica sobre cómo

ella supera las discriminaciones referidas al género que deben cruzar el conjunto de la agenda y no restringirse a un asunto puntual y, además, potenciar la sensibilidad a otras discriminaciones como lo hemos hecho durante estos días, discriminaciones que no pueden ser explicadas exclusivamente con relación a lo económico.

- Es necesaria una visión estratégica que permita establecer objetivos a corto, mediano y largo plazo, y que la agenda no sea una simple acumulación de temas que solo reproduce la fragmentación de muchos intereses dispersos.
- Promover mecanismos que permitan una mayor transparencia de la acción del Estado y de todo agente respecto a lo social. Fortalecer un proceso de saber rendir cuentas, responder por lo que se hace y buscar cambiar las prioridades en el gasto público para pasar de una rigidez en lo económico y flexibilidad en lo social (por ejemplo: pago de deuda externa como determinante del gasto mientras que lo social se atiende de *acuerdo a la disponibilidad*), a una rigidez en lo social y flexibilidad en lo económico (por ejemplo, atención a la deuda interna y, de acuerdo a ello, pago de la deuda externa).
- Atención a las reglas y procedimientos como una manera de fortalecer la participación y la posibilidad de vigilancia social, poniendo un énfasis especial en la acción afirmativa, en la discriminación positiva como formas de corregir situaciones de desventaja.
- Promover la cogestión en una perspectiva no instrumental sino de afirmación de ciudadanía para fortalecer el reconocimiento de los actores sociales. Las experiencias de diálogos sociales y de concertación en diversos espacios de la región pueden ser referencias útiles.
- Apuntar hacia una práctica de la descentralización, actuando en el ámbito local y proponiendo alternativas para el desarrollo local, sin perder de vista la necesidad de comunicación y articulación para hacer viables esas experiencias.

- Estar atentos y sensibles a la necesidad de llamar la atención sobre las diversas propuestas en curso, que por lo general avanzan discretamente pero demasiado anónimamente. Es necesario aquí ubicar el papel de las campañas.
- Tomar en cuenta y conocer mejor los cimientos culturales que son los que definen muchas de las formas de comprender lo social por parte de los actores mismos y también la comprensión sobre sí mismos. Es necesario desarrollar una sensibilidad especial en torno a esto por la velocidad de los cambios que ocurren al respecto. El tema de reconocimiento está íntimamente ligado a esta preocupación, igualmente en la medida en que el reconocimiento del otro como sujeto pasa por reconocernos nosotros también como sujetos.

Los autores

Alberto Adrianzén: Sociólogo y analista político, ex-investigador de DESCO. Miembro del Grupo Propuesta. Ha publicado diversos trabajos sobre democracia, pensamiento político peruano, y descentralización y presupuesto público.

Rolando Ames: Sociólogo y profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica. Director del Instituto de Diálogo y Propuestas (IDS). Director de la revista *Cuestión de Estado.* Fue senador de la República.

Jeanine Anderson: Antropóloga y profesora del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica. Especialista en antropología urbana, género y desarrollo.

Irma Arriagada: Economista chilena. Oficial de Asuntos Sociales de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Ha publicado diversos trabajos sobre familia, seguridad ciudadana, política social, mercado de trabajo y género.

Eduardo Ballón: Sociólogo y Director de DESCO. Estudioso de la realidad urbana y municipal. Ha publicado diversos estudios sobre movimientos sociales y desarrollo.

Héctor Béjar: Analista político, ex-director de CEDEP. Ha publicado diversos trabajos sobre la situación política, el desarrollo social y el campesinado. Es activo impulsor de la Coordinadora de ONGs sobre Desarrollo Social (CONADE).

Adolfo Figueroa: Economista y profesor del Departamento de Economía de la Universidad Católica. Especialista en microeconomía, economía agraria y teoría económica.

Laura Golbert: Economista argentina. Investigadora sobre mercados de trabajo y política laboral. Se ha desempeñado como coordinadora del Grupo de Trabajo sobre Políticas Sociales del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Efraín Gonzales de Olarte: Economista y profesor de la Universidad Católica e Investigador Principal del Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Especialista en economía regional, descentralización y economía política.

Alberto Graña: Economista. En la Fundación Ebert se desempeñó como especialista en desarrollo. Especialista en temas laborales, economía política y teoría económica.

Narda Henríquez: Socióloga y profesora de la Universidad Católica. Especialista en género, políticas sociales y gobiernos locales. Ha sido coordinadora del Programa de Estudios de Género de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Católica.

Javier Iguíñiz: Economista y profesor del Departamento de Economía de la Universidad Católica. Especialista en temas de macroeconomía, desarrollo y políticas públicas.

Eduardo O'Brien: Economista y consultor en temas de desarrollo. Especialista en temas de presupuesto y gasto público. Ex-funcionario del Instituto Nacional de Planificación.

Pepi Patrón: Filósofa y profesora del Departamento de Humanidades de la Universidad Católica. Especialista en filosofía política, ética, filosofía de las ciencias sociales y teoría de género. Consultora del Banco Mundial.

Aníbal Quijano: Estudioso de la realidad peruana y latinoamericana, investigador y analista político. Ha publicado diversos libros entre los que hay que destacar *Dependencia, urbanización y cambio social en América Latina* (1977). Ha sido, durante varios años, profesor de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y profesor visitante en varias universidades extranjeras.

Marcia Rivera: Economista puertorriqueña. Se ha desempeñado como directora del Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña (CEREP), secretaria ejecutiva del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y como consejera especial del director general de la UNESCO. Ha publicado diversos trabajos sobre desarrollo humano, políticas sociales y género.

Cynthia Sanborn: Politóloga e investigadora del Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico (CIUP). Se ha desempeñado como directora de proyectos para el área andina de la Fundación Ford.

Martín Soto: Fundador y ex-director de la ONG Eprodica. Miembro de la Mesa de Trabajo sobre Desplazamiento de Huancavelica. Entre 1987 y 1990 fue asesor de la Municipalidad Provincial de Ica.

Óscar Ugarteche: Economista y consultor internacional. Profesor de la Universidad Católica. Especialista en el tema de la deuda externa sobre el que ha hecho diversas publicaciones.

Virginia Vargas: Socióloga y feminista peruana. Fundadora del Centro Flora Tristán. Fue coordinadora de las ONGs de América Latina para la Conferencia Mundial de la Mujer realizada en Beijing. Miembro del Consejo Consultivo de Políticas de Género del Banco Mundial y del Banco Interamericano del Desarrollo.

Rocío Villanueva: Abogada y profesora de la Universidad Católica. Trabaja en la Defensoría del Pueblo, en el área especializada en derechos de la mujer.

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156 - Breña
E-mail: tareagrafica@correo.dnet.com.pe
Teléf. 424-8104 / 332-3229 Fax: 424-1582
Diciembre, de 1999 Lima - Perú