

# POBREZA Y DEMOCRACIA EN EL PERÚ:

UNA JORNADA DE ANÁLISIS  
Y DIÁLOGO PÚBLICO

Carmen Ilizarbe Pizarro (Coordinadora)



Pobreza y democracia en el Perú



# POBREZA Y DEMOCRACIA EN EL PERÚ:

UNA JORNADA DE ANÁLISIS  
Y DIÁLOGO PÚBLICO

*Carmen Ilizarbe Pizarro*  
(Coordinadora)



**CISEPA**  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS  
ECONOMICAS, POLITICAS Y ANTROPOLÓGICAS



**PUCP**

Ilizarbe Pizarro, Carmen (coordinadora)

**Pobreza y democracia en el Perú: una jornada de análisis y diálogo público**

Lima: PUCP, HSS

136 páginas

ISBN: 978-612-4355-05-9

POBREZA, DEMOCRACIA, PERÚ, DEBATE SOCIAL, CIENCIAS SOCIALES

Coordinadora:

Carmen Ilizarbe Pizarro

De la presente edición:

© **Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)**

*Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA)*

Av. Universitaria 1801, San Miguel, Lima-Perú

(+51-1) 626 2000

<http://cisepa.pucp.edu.pe>

© **Hanns Seidel Stiftung e.V. (HSS)**

Calle Miguel Dasso 144, oficina 6B, San Isidro, Lima-Perú

(+51-1) 445 5170

<https://latinamerica.hss.de/peru/>

Cuidado de la edición: Área de Investigaciones e Incidencia del CISEPA

Fotografía de portada: Cerro El Pino. Archivo Fotográfico Daniel Pajuelo / PUCP

Corrección de estilo: José Luis Carrillo Mendoza

Diseño y diagramación: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Primera edición: noviembre de 2019

500 ejemplares

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156-164, Breña, Lima-Perú

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2019-17168

ISBN: 978-612-4355-05-9

Derecho de autor/copyright 2019/PUCP/HSS

Esta obra está sujeta a la licencia Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons. 

El contenido y los criterios expresados en esta publicación son de responsabilidad de los articulistas y no expresan necesariamente la posición de la Hanns-Seidel-Stiftung.

# Índice

---

Presentación	9
Hanns-Seidel-Stiftung	
Pobreza y democracia en el Perú: una experiencia académica en formato de conversación	11
Carmen Ilizarbe	
Primera mesa: Definiciones y Enfoques	15
Ismael Muñoz	
Javier Iguiñiz	
Rosa Alayza	
Jeanine Anderson	
María Eugenia Ulfe	
Intervenciones del público	
Respuestas	
Segunda mesa: La Acción del Estado	47
Silvana Vargas	
Jhonatan Clausen	
Norma Correa	
Jessica Bensa	
Intervenciones del público	
Respuestas	

Tercera mesa: Pobreza, Interseccionalidad y Democracia	77
Stéphanie Rousseau	
Martín Tanaka	
Patricia Ames	
José Carlos Orihuela	
Intervenciones del público	
Respuestas	
La trampa de la pobreza: ¿también una trampa conceptual? (una antirrelatoría)	107
Guillermo Rochabrún	
Referencias bibliográficas	127
Sobre los expositores	131

## Presentación

---

La Hanns-Seidel-Stiftung (HSS) es una institución política alemana que trabaja en el Perú desde 1995 con el compromiso de fomentar una cultura democrática y plural, basada en los principios de libertad y tolerancia. En casi 25 años de cooperación y apoyo a los requerimientos de la sociedad peruana, se han identificado fundamentalmente tres líneas: formación política de jóvenes, fomento de la democracia y fortalecimiento institucional, así como promoción de la participación de la sociedad civil. Un tema transversal es la promoción del debate en temas sociales y políticos.

En ese sentido, en el año 2017 nuestra institución entabló el contacto inicial con la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) con la mira puesta en encontrar un aliado estratégico en el rubro de las ciencias sociales. Fue así como hallamos en el Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA) a la contraparte ideal. Se planteó como parte fundamental de la agenda de cooperación entre nuestras instituciones la idea de generar un espacio abierto de discusión interdisciplinaria informada en la investigación académica y científica respecto a temas que son parte de la coyuntura del país.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú, 2017 fue el primer año en mucho tiempo en el que los porcentajes de pobreza no disminuyeron sino aumentaron (de 20,7 % en 2016 a 21,7 % en 2017). Así, la temática de la pobreza en el país pasó a un primer plano en los debates

de las ciencias sociales. Sin embargo, aproximarnos al tema no era tarea fácil. ¿Cómo la definimos?, ¿qué implica una situación de pobreza?, ¿cuál es el rol del Estado en la materia?, ¿de qué manera afecta a la democracia?, fueron algunas de las primeras preguntas planteadas alrededor de este asunto.

La propuesta del CISEPA de realizar mesas de diálogo entre expertos de diferentes disciplinas de las ciencias sociales y luego integrarlas en un espacio público de discusión fue la iniciativa que habíamos estado buscando. Entender la pobreza como un término económico unidimensional es problemático, pues así se toman invisibles las diferentes características de la población, así como los diversos procesos y relaciones que enfrenta. En estas reuniones, realizadas entre septiembre y noviembre de 2018, se pudo trabajar en las definiciones y los enfoques desde donde nos aproximamos al tema de la pobreza y su relación con la democracia.

Con el fin de dar continuidad a nuestra exitosa cooperación con la PUCP, la HSS se enorgullece en presentar, en conjunto con el CISEPA, esta publicación que engloba y resume los contenidos expuestos a lo largo del proyecto en 2018.

*Philipp Fleischhauer*

Director Regional para Perú, Ecuador y Bolivia  
Hanns-Seidel-Stiftung

## Pobreza y democracia en el Perú: una experiencia académica en formato de conversación

---

Durante el año 2018, el Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA) de la Pontificia Universidad Católica del Perú organizó una serie de reuniones semipúblicas y una Jornada de Análisis y Diálogo Público en alianza con la Hanns-Seidel-Stiftung. Esta experiencia tenía dos objetivos centrales: 1) generar un espacio abierto de discusión interdisciplinar informada en la investigación académica y científica, y 2) acercar a la ciudadanía el análisis y debate académicos sobre temas de interés nacional, en un formato accesible que permitiera profundizar en los temas de discusión. Se planteó como tema la relación entre pobreza y democracia en el Perú, tomando en consideración que, aun cuando ambos suelen ser términos recurrentes en la agenda de los medios nacionales de comunicación masiva, pocas veces se encuentran ámbitos de análisis en profundidad, informados en la investigación académica, y que constituyan, además, espacios de discusión y debate.

A casi dos décadas de la reinstauración de la democracia en el Perú, proceso acompañado por un crecimiento macroeconómico sostenido y por el desarrollo de políticas públicas orientadas a gestionar la pobreza con resultados poco auspiciosos, más allá de las cifras, nos parecía fundamental preguntar, especialmente a quienes investigan estos temas académicamente y en profundidad, si había una relación entre democratización y reducción de la pobreza, y de qué forma podíamos caracterizarla. Asimismo, queríamos entender el derrotero del Perú en este terreno en el siglo XXI, desarrollar un balance y hacer explícitas las conceptualizaciones detrás de los análisis, incidiendo en

visibilizar no solo cómo se mide sino cómo se definen las medidas y objetos por medir, y cómo se proponen acciones desde el Estado.

También nos animaba la idea de abrir un espacio de conversación académica que permitiera combinar enfoques, lenguajes y metodologías aplicándolos al análisis de temas de interés público pero en un formato ágil, que se sostuviera más en la interacción dialógica que en la presentación de resultados individuales. El grupo de investigadoras e investigadores que aceptaron participar de este experimento provenía de cuatro disciplinas de las ciencias sociales: antropología, economía, ciencia política y sociología. El grupo convino en sostener reuniones durante dos meses con la idea de tender puentes en la conversación e identificar puntos de discusión y debate, tanto como de coincidencia y convergencia. No trabajaron alrededor de la presentación de ponencias (la mecánica habitual del intercambio académico), sino que asumieron el reto de articular ideas en la conversación, a partir de preguntas de quienes moderaban y facilitaban las sesiones.

Así, convocamos a un primer grupo que operó como un núcleo encargado de diseñar el formato de la conversación, definir los ejes de la reflexión, plantear las preguntas orientadoras, y convocar a las y los colegas que participarían en los intercambios. Ismael Muñoz, Stéphanie Rousseau y Silvana Vargas accedieron generosamente a integrar este núcleo de trabajo que demandó varias reuniones preparatorias así como mucha creatividad, primero para imaginar los espacios de interacción y luego para materializarlos progresivamente. Posteriormente, un grupo multidisciplinar de investigadoras e investigadores de la Facultad de Ciencias Sociales de nuestra Universidad conformaron el grupo ampliado de participantes. Con ellas y ellos se formaron tres subgrupos de discusión que sostuvieron, a su vez, tres sesiones cada uno. Primero se definieron los parámetros y ejes de la conversación, luego se abordaron los temas y preguntas acordados en una reunión semipública, y finalmente se convocó a una jornada pública de discusión el día viernes 26 de octubre de 2018, transmitida también en simultáneo a través de redes virtuales, lo que permitió a un público abierto participar de las discusiones de las tres sesiones en un mismo día. La conformación de los grupos de trabajo y los temas de conversación de cada cual fueron los siguientes:

La primera mesa, titulada Definiciones y Enfoques, fue coordinada por Ismael Muñoz y contó con la participación de Rosa Alayza, Jeanine Anderson, Javier Iguñiz y María Eugenia Ulfe. La segunda mesa, La Acción del Estado, fue coordinada por Silvana Vargas y en ella participaron Jessica Bensa, Jhonatan Clausen, Norma Correa y Pedro Francke. Finalmente, la tercera mesa, denominada Pobreza, Interseccionalidad y Democracia, fue coordinada por Stéphanie Rousseau y contó con la participación de Patricia Ames, Robin Cavagnoud, José Carlos Orihuela y Martín Tanaka.

Esta publicación presenta el resultado de la última etapa, incluyendo las intervenciones del público asistente. Guillermo Rochabrún, quien ha cuidado los detalles académicos de la edición, presenta también un ensayo que cierra el libro, en el que comparte sus impresiones sobre las varias líneas y los abordajes de la discusión que aquí ofrecemos. Creemos que este espacio de conversación académica, que funcionó en mucho como un experimento, nos ha dejado varios frutos valiosos al abrir un espacio de reencuentro y aprendizaje mutuo que demandaba tender puentes entre los enfoques y lenguajes disciplinares, así como sostener, aun si solo fuera momentáneamente, una conversación informada sobre dimensiones críticas de nuestra realidad nacional. Con esta publicación esperamos motivar a las y los lectores, académicos y no académicos, a darle continuidad a la conversación.

Agradecemos a Mario Cépeda, coordinador de investigación del CISEPA, y a su equipo, formado por Alvaro Castro, Álvaro Miñán y Juan Diego Delgado, quienes hicieron posible la organización y buen desarrollo de todas las sesiones de diálogo que componen esta experiencia.

*Carmen Ilizarbe Pizarro*

Directora Ejecutiva del CISEPA



## Primera mesa: Definiciones y Enfoques

---

**Ismael Muñoz:** Muchas gracias por su presencia en esta jornada. Gracias también al CISEPA y a Hanns-Seidel-Stiftung por abrir un espacio como este. Como dice Carmen Ilizarbe, la idea es discutir, de manera inter o multi-disciplinar sobre este aspecto central que es la relación entre pobreza y democracia en nuestro país.

Esta primera mesa tiene pues como propósito debatir las definiciones y enfoques desde donde nos aproximamos al tema de la pobreza. Hay una cuestión central a discutir, y es cómo nace este concepto, de qué manera se difunde y cómo se globaliza. Además, a partir de un enfoque determinado se construyen indicadores, con un sentido y una finalidad. No es algo acerca de lo cual uno esté acostumbrado a reflexionar, porque damos por sentado que la pobreza existe, que el concepto es uno solo, que seguramente viene desde hace mucho tiempo, y que no tiene otra finalidad que saber cuántos pobres hay y si se puede o no reducir la pobreza.

Lo que aquí pretendemos, más bien, es reflexionar acerca de qué hay detrás de lo que denominamos pobreza. Sabemos que una situación de pobreza es real, que implica una dificultad para alimentarse, para vivir bien, para lograr mejores condiciones de salud, para no vivir en soledad, y que todo eso es parte de lo que denominamos una situación de pobreza. ¿Pero con qué definición o conceptos nos acercamos a esa realidad, y con qué finalidad? Por

tanto, debemos reflexionar sobre cómo se construyó el concepto y si nos es útil. Más aún: si nos es útil todavía, o si alguna vez lo fue.

Luego, debemos relacionarlo con otros fenómenos, porque la pobreza no puede estar desvinculada de otros aspectos o realidades como la riqueza, o de la situación de aquellos sectores ubicados entre pobres y ricos. Esa es una manera de entender una economía y una sociedad. Y ver si lo que hay es, no solamente relaciones sino también utilidades, en la medida en que unos pueden estar al servicio de los otros, y otros valerse de lo que hacen los pobres.

Nuestra reflexión tiene una razón; y es que nos interesa conocer mejor cómo viven las personas que denominamos pobres, y entender las causas de esa pobreza. No solamente queremos saber cuántos son, sino también tener una idea de cómo este problema existe, cómo se reproduce, y cómo se podría ponerle fin. Y es que también hay una manera de entender la pobreza desde las personas que son víctimas de una situación dada: la violencia, la migración forzada, sea por razones de orden político, económico o cultural, que pueden conducir a la marginación o a la exclusión. O que generan en el ser humano la capacidad de resiliencia para salir adelante y construir mejores condiciones de vida en el espacio donde se encuentre. Es decir, en el uso más pleno de su libertad para crear aquello que considera que es valioso para su existencia, para su vida.

Estas cuestiones tienen que ver también con las múltiples diferencias existentes entre peruanos. La diferencia es un asunto central de nuestro país y de nuestro tiempo. Lo que buscamos con esta reflexión es partir de la pobreza y sus relaciones con la democracia, pero en particular con el concepto y la situación concreta de la pobreza y los pobres, dentro de una perspectiva de igualdad. Es decir, reconocerse los peruanos y peruanas como iguales aunque diferentes: iguales en la diferencia. Concepto complejo, concepto abstracto, pero necesario. Porque si bien reconocemos que tenemos diferencias —nadie tiene las mismas características que el otro—, también somos iguales en términos de ciudadanía, en términos de personas que tienen o buscamos tener una identidad común.

En esta mesa intervendrán, en el siguiente orden, Javier Iguíñiz, Rosa Alayza, Jeanine Anderson, y María Eugenia Ulfe. Luego tendremos la intervención de

ustedes, público asistente, mediante comentarios, aportes o preguntas. Finalmente, una ronda para responder las preguntas o plantear inquietudes nuevas, útiles para la investigación y el desarrollo académico, también en función de lo que podemos contribuir con la sociedad.

**Javier Iguíñiz:** Tengo dos tipos de cosas en mente. En primer lugar, reflexiones de tipo conceptual para abrir el tema más que para dejar ideas establecidas y claras. No es fácil, porque estamos ante un enfoque sobre pobreza y calidad de vida, que está en proceso de elaboración y de reelaboración. No es que haya ya una enciclopedia, o un manual, o un recetario donde las cosas están claras. Es más: uno de los planteamientos en los que se insiste desde un enfoque de desarrollo y de la calidad de vida, es que no está claro, y más aún, **no debe estar claro**; en parte, porque el objetivo es difícil.

Se dice rápido: «poner a la persona en el centro». Eso es por supuesto una buena intención y, a la vez, una manera de aceptar la invitación y el reto hasta donde se pueda llegar. Es algo así como acercarse lo más posible a lo insondable del ser humano. Poner a la persona en el centro de un enfoque teórico es reconocer desde el principio —hace falta mucha humildad, también— que el ser humano es muy difícil de comprender a plenitud, y que, por tanto, toda teoría y todo enfoque será limitado, aproximativo, tentativo, incompleto. Es en ese contexto que hay que pensar juntos, sin demasiadas ínfulas al respecto.

Una manera de provocar interés en este enfoque del desarrollo y la pobreza del que voy a hablar -enfoque llamado de las **capacidades**, término discutible por cierto— es que está en debate con otras perspectivas. Desconfía primero de los enfoques basados en los recursos, los ingresos. Es un debate sobre todo con la economía. También considera insuficiente quedarse en las instituciones: ese es un debate con John Rawls, entre otros. No es que se desdeñe la preocupación por las instituciones, pero no se la considera suficiente. Y también estima insuficiente quedarse en los derechos. Ni recursos, ni instituciones ni derechos deben ser el último paso. Tienen que ser pasos intermedios, sin ninguna duda; son muy importantes, pero no son los que facilitan llegar hasta la persona.

En el caso de los derechos —incluyendo los derechos humanos, que son importantísimos—, no es suficiente: el derecho a la vida no es asumido plenamente por la sociedad. En la Constitución eso está claro cuando no hay ley contra la extrema pobreza, no hay ley contra la muerte por hambre. Por eso el grado de asunción de responsabilidad sobre las personas que proviene del enfoque de derechos también se considera insuficiente.

La propia definición sostiene que en su forma de entenderse la calidad de la vida debe incorporar la libertad humana. Esto lleva a deslindar de maneras muy precisas, y a la vez inevitablemente incompletas, con otros enfoques sobre pobreza y sobre calidad de vida. Pero uno confía en que alguna novedad surge de este intento. En esa libertad interviene la persona como tal, y las circunstancias. Me gusta recordar la cita de Ortega y Gasset: «Yo soy yo y mi circunstancia. Y si no la salvo a ella, no me salvo yo» (Ortega y Gasset, 1914).<sup>1</sup> Se trata de un enfoque en el que la persona, el individuo, es indesligable del contexto.

Otros dirán que la vida de la persona es más amplia que la persona misma. Hay distintas maneras de ver este asunto, pero en el enfoque de las capacidades la persona y sus circunstancias son indesligables. Y en esa preocupación por las circunstancias, por el contexto, por los derechos, las instituciones y los recursos, cabe distinguir cuál es el punto final, y cuales son el punto último y el penúltimo en el análisis de la vida humana.

El enfoque de las capacidades se dirige a la capacidad de escoger el tipo de vida que uno valora -qué opciones hay, para poder escoger-, y no a los resultados (cuánto se come). Este enfoque recela de los paternalismos. Por eso cuestiona al enfoque de las necesidades básicas y otros, que se consideran excesivamente paternalistas o con riesgo de serlo. De ahí la importancia del concepto de persona y el concepto, que viene desde Kant, de la responsabilidad personal. Dicho de otra manera: uno es responsable de su circunstancia también. No solo responsable de su propio bienestar, de su propia felicidad, sino de ese contexto al cual he aludido.

---

<sup>1</sup> La cita puede consultarse en *Obras completas*, tomo I, p. 322. *Revista de Occidente*. Madrid, 1966.

Uno de esos contextos es el de la democracia. No voy a entrar en ese tema, porque otros lo van a tratar. Pero para este enfoque, que coloca a las personas en el centro, que busca hacerlo desde esa libertad que he aludido, no es que la democracia sea la panacea. Es vista como un elemento indispensable en el asumir responsabilidades; un medio institucionalmente importante para afirmar derechos y tomar las riendas de la propia vida. Y simultáneamente no resuelve todo. El último estudio sobre la India de Jean Drèze y Amartya Sen, que lleva por título *Una gloria incierta*, es un gran tratado sobre los límites de la democracia más antigua y más numerosa del mundo: La India<sup>2</sup>, para efectivamente colocar en la agenda de la sociedad a los más pobres de ese país.

Vale decir que, aun en quienes como ellos defienden mucho la democracia como un elemento decisivo —como también yo creo que lo es—, tampoco hay idealismos, pues entienden que la democracia no asegura la eficacia: hay que trabajar mucho la democracia, y conseguirla para que le haga un lugar a los más pobres de la sociedad en la agenda pública y en las políticas públicas. Precisamente, un énfasis particular de este enfoque de calidad de vida es justamente el que las/os invisibles, no salgan de la agenda pública. Este enfoque tiene mucha influencia del mundo feminista, y rechaza a aquel que deja de ver individuos, personas, porque están dentro de colectivos, de instituciones, de organizaciones. “Este enfoque tiene mucha influencia del mundo feminista, y rechaza a aquel que deja de ver individuos, personas, porque están dentro de colectivos, de instituciones, de organizaciones. Si uno se queda en éstas —sin considerar discriminaciones internas, sesgos, invisibilidades interiores a las organizaciones e instituciones—, las personas no estarían suficientemente tomadas en cuenta.”

### *Enfoques y desenfoques*

La lucha contra la pobreza está llena de esfuerzos para enfocarla adecuadamente, y está llena de frustraciones o fracasos. Uno de ellos corresponde al origen de la «lucha contra la pobreza» como expresión —«war on poverty»— surgida en los Estados Unidos en los años 1960, que luego nos llegará a través del Banco Mundial y otras instituciones, y que ahora

se plasma en la importancia del enfoque de la oferta. Sostiene que el problema de la lucha contra la pobreza es principalmente un problema de los pobres; no del sistema ni de las estructuras; no de las políticas públicas ni del grado de desarrollo de un país —que sería el enfoque de la demanda, de la absorción de los pobres en actividades productivas—. Estamos, según este enfoque, en la época de la oferta. Y esa visión me parece unilateral.

En segundo lugar está la discusión entre lo importante de la pobreza y la desigualdad. Para quienes como Sen, lo principal es la privación absoluta, aunque la relativa —donde se sitúa la desigualdad— también es importante en sí misma y además útil para explicar algunos tipos de pobreza absoluta.

En tercer lugar, la crítica al enfoque de la lucha contra la pobreza desde los recursos: darle cosas a la gente; posibilitarle activos, dirían algunos. Esto también es materia de debate. Hay que tener cuidado.

El otro enfoque es el relativo a la evaluación. Por ejemplo, en el Perú, 32 % de **no pobres** económicamente tienen serias deficiencias para acceder a la educación y a la salud. Es decir, la mirada desde la focalización, desde los indicadores económicos, es incompleta, y puede mandar al desvío, como estoy sugiriendo. Sería igual si ahora discutiéramos la anemia u otros temas. No es solo una cuestión de pobreza.

Un antepenúltimo título de lo que quiero mencionar: voy a apoyarme en un libro reciente de Adela Cortina: **Aporofobia** (Cortina, 2017). Introduce el odio, el desprecio al pobre, su invisibilización, etcétera, como parte de la pobreza. Es posible que el pobre no tenga identidad clara como pobre, pero ciertamente los no pobres sí tienen una identidad clarísima anti pobre. Esto tiene que ver también con lo neurológico; no solo con la sociedad y las relaciones sociales, sino con el aspecto biológico de esa discriminación o desprecio, como queremos llamarlo.

Finalmente, dos puntos más. Uno es un enfoque en el territorio. La inclusión del territorio en los mapas de pobreza tiene valores muy importantes, significativos: entender los territorios y a quienes viven en ellos. Y al mismo tiempo, las familias en el Perú son transregionales: son rurales y urbanas, y son familias

con **estrategias**. No son familias con necesidades: son agentes con **estrategias de movimiento geográfico en curso**. Las familias tienen, así, su «vanguardia» y su «retaguardia». La vanguardia son los que se lanzan a buscar al mundo, a buscar con mayor fuerza, con mayor energía nuevas oportunidades; y la retaguardia son «wiñaypacha»: los que se quedan, y confían en que serán atendidos y recordados; cosa que sin embargo no ocurre.

Finalmente, la lucha contra la pobreza tiene expresiones recientes más lúcidas, trabajos como el de Abhijit Banerjee y Esther Duflo (2016).<sup>3</sup> Pero el debate gira en torno al rechazo que este tipo de autores —brillantes y muy interesantes— tiene a las grandes preguntas sobre la pobreza. Ellos plantean que faltan preguntas más pequeñas, y desconfían de los interrogantes por el sistema y las estructuras. Consideran inadecuado lo que ellos llaman **the big questions**, pues sería una manera de ser ineficaces en esta lucha, y proponen preguntas más acotadas. Que son las que están en las políticas públicas, se dice, «basadas en evidencia», en experimentos. Estamos en ese debate.

**Rosa Alayza:** Voy a comentar la relación ente ciudadanía y pobreza. Javier Iguiñiz empezó señalando la importancia de colocar al ser humano en el centro cuando se habla de ese tema. Y al mismo tiempo tiene, como lo ha mostrado en su intervención, la intención de colocar categorías que sean útiles para trabajar y el análisis de la realidad concreta. Quiero organizar mi intervención con base en esos tres ingredientes. Expondré cuatro puntos y dos conclusiones breves.

**I. La ciudadanía.** En nuestro país es muy claro, como en muchos otros, la tensión entre ciudadanía real y formal. En Perú hay muchos estudios sobre esto. La ciudadanía viene desde lo social a lo político, y desde allí va llenándose de contenidos (López, 1997). Son los mismos actores, las poblaciones, los sectores pobres los que han ido ganando los pisos de ciudadanía. Y de hecho el tema de la pobreza, por muchas décadas y hasta ahora, hace parte de esa problemática. Pero en el presente hay otras dimensiones que aparecen

<sup>3</sup> Ambos, junto con Michael Kremer, han recibido el Premio Nobel de Economía de 2019.

enmascaradas y con mucha fuerza, como son: identidad, género, cultura. E identidad sexual, también.

Hay que decir, en términos muy generales, de qué hablamos cuando hablamos de democracia. Diría que la democracia es básicamente una forma de relación entre el Estado y la sociedad. En esa forma de relación se sitúa la ciudadanía, entendida como ley, pero también como práctica ciudadana. Creo que amplios sectores del país tienen un sentido común de derechos, pero creo también que dicho sentido común se vive bajo muchos sentimientos contradictorios. Porque muchas realidades concretas las confrontan en medio de una relación de amor-odio con el Estado. Esa autoridad encargada de velar por los derechos de todos, muchas veces traiciona y se encarga de sectores particulares, o no brinda la confiabilidad que debería ofrecer. Lo menciono porque son el piso de esa relación.

**2. Un segundo punto es cómo el Estado y su forma de relacionarse con la gente en general, desde la década de 1990, están marcados por programas para los que lo más relevante son las mediciones, los impactos y alcances de las políticas, en los cuales hay una idea básicamente cuantitativa.** Tiene que ver con proveer servicios, alcanzar programas. No es un fenómeno peruano; es latinoamericano y mundial. Para esta forma de plantear las cosas, el tema fundamental es *llegar*. No tanto cómo llegas, sino llegar, cumplir metas. Tiene que ver con lo que decía O'Donnell, de las «zonas marrones» de la ciudadanía: allí donde no hay ciudadanía, donde el Estado no llega (O'Donnell, 2010, pp. 171-172). El concepto de O'Donnell es más rico que únicamente la provisión de servicios, que es a lo que se limitan estas propuestas de llegar a las poblaciones a donde el Estado no llegaba o lo hacía muy tenuemente.

Ese énfasis en «llegar», vinculado a las mediciones, corresponde a una forma muy técnica de aproximarse a la relación entre el Estado y los ciudadanos. No necesariamente está mal, pero empata con esta manera de operar del Estado peruano, burocrática, distante y autoritaria, que aparentemente pretende cambiar por llevar a las poblaciones alejadas servicios públicos. Sigue siendo una forma de relación que establece que el funcionario siempre tiene la razón, donde los papeleos a los que se deben someter los ciudadanos para obtener

el servicio representan una forma de demostrarles que no saben nada, y por eso les falta traer el siguiente papel, para pasar la valla que te están poniendo.

Creo que estas dos formas —una tan moderna y una tan tradicional de ejercer la política pública mediante la burocracia— empatan en el sentido de la distancia y la jerarquía; donde el trato, el tipo de relación que se establece con las poblaciones, no han cambiado de manera sustantiva. Cambia en el discurso, pero cuando uno está en el campo constata que este cambio no es sustantivo, porque los hechos van en sentido contrario. Eso también genera la idea de que «bueno, el Estado me da servicios, pero como yo soy pobre a mí me dan los restos». Y claro, esos restos pueden ser un estímulo, una oportunidad para conseguir algo en determinado momento. Pero termina siendo una relación muy contradictoria: supuestamente el Estado está llegando, porque dices que con esas políticas estás trabajando un nivel de ciudadanía —me refiero a políticas básicas de salud, de educación, de cuidado—, pero al mismo tiempo les estás diciendo que no son ciudadanos. Esta forma de relación les invita a que no digan abiertamente lo que piensan o lo que quieren, pues desde Lima saben lo que están haciendo.

Se trata, entonces, de una relación muy contradictoria: promueve la inclusión en el discurso y discrimina en los hechos la provisión de los servicios. Allí se suman muchas cuestiones que tienen que ver con la historia de estas poblaciones: sus culturas, su vida social, sus formas de operar. En una relación Estado-sociedad siempre hay dos partes, y esta otra parte tiene su propia manera de mirar las cosas. Creo que hasta ahora no terminamos de tener una idea clara al respecto. Tampoco podemos tener una idea genérica de estas relaciones entre el Estado y los ciudadanos, pues las situaciones son distintas y dependen del sector al que se pertenezca. Aun así, me interesaba subrayar esta relación contradictoria que le quita piso a este mismo avance y lo convierte en un avance frágil, contradictorio, muy poco democrático.

**3. El emprendedurismo.** Con este término me refiero al discurso y a las prácticas que construyen un «superhéroe» que avanza mediante su esfuerzo personal y todos los mecanismos, estímulos o motivaciones que estén a su alcance para lograrlo. Desde hace tiempo hay mucho de pragmatismo en el emprendedurismo de las clases de escasos recursos, y también mucho de

sueño de progreso. Y asume no una, sino distintas variantes. Aquí me interesa subrayar que este discurso, que ha calado desde los años 1990 en grandes sectores de la población, tiene a la base una idea muy importante que se relaciona con mi primer punto: que desde lo privado vas a conseguir cambiar las cosas. «No estés perdiendo tu tiempo en trámites y en cosas con el Estado, porque por ahí no va». Es como otra vía, que se conecta con pobreza y ciudadanía. Porque si quiero tener una vida más digna, vivir tranquilo o tranquila, quiero progresar, que mi familia cambie, eso es parte de ser un ciudadano.

Creo que el emprendedurismo no solamente está en la sociedad, particularmente en los sectores populares. Apareció con fuerza allí, pero es mi impresión que también está en la burocracia que se autodefine como gestora, con sus propios objetivos. Uno lo encuentra mucho en distintos sectores de la sociedad; por ejemplo, en los estudiantes. Es la idea de que aquel lugar donde te ubicas tiene oportunidades para ti. Tú tienes dos ojos, pero funcionan como uno: vas a mirar las oportunidades solo para ti, y no ligadas a la institución o grupo donde estás. Así, lo que tengas que hacer lo harás como parte de tu propio emprendimiento, y no del colectivo donde estás. Creo que esa forma de operar es muy fuerte.

Uno encuentra mucho de eso también en el mismo Estado. Es todo el tema de las contrataciones, las consultorías: estimulan estos comportamientos, porque difícilmente en esos regímenes la gente va a desarrollar «solidaridad» con el Estado, con los programas, o con lo que está haciendo. Eres un ave de paso, y si te lo tomas muy en serio, bueno, eso es ya un asunto personal. La forma como está planteada esa relación laboral con el Estado te invita a eso. De este modo, el emprendedurismo como ideología que permea decisiones y actitudes también representa una dificultad dentro de la propia burocracia. Cualquier programa o política en la que se participe o que se desarrolle implica una relación de a dos; esto es, entre los diseñadores o ejecutores y los destinatarios. Inevitablemente, tu función como técnico o burócrata implica una dimensión institucional o relacional, y no solo un encuadre personal. Y eso me lleva al cuarto punto.

**4. El reconocimiento.** Normalmente, cuando escuchamos hablar de reconocimiento lo vinculamos a poblaciones o grupos pequeños que exigen

reconocimiento. Sin embargo, se trata de una dimensión fundamental que habría que trabajar en la relación entre el Estado y la ciudadanía, para que la ciudadanía fructifique, porque no es suficiente el acceso para que la ciudadanía se viva realmente. Esta dimensión de reconocimiento pasa por el trato, y por la forma de ver los programas y las políticas sociales. Fidel Tubino dice que si vamos a hablar de reconocimiento, tenemos que aceptar que la otra persona defina su contexto y sus necesidades. Eso me parece fundamental. No solo tú, como parte del Estado, vas a definir; tendrás que ver lo que dicen los que están al otro lado, los ciudadanos.

¿Qué concluyo? El primer punto: mirar la pobreza y la ciudadanía desde el Estado implica no quedarse en esta política vertical de la inclusión, y repensar cómo el Estado puede abrirse a un proceso de reconocimiento de los ciudadanos y ciudadanas que reciben los servicios. Lo segundo que resalta es que, para cambiar estas situaciones de pobreza, no basta llegar a los sectores alejados: es necesario además discutir a fondo cómo llegar. De lo contrario se fomenta un aprovechamiento mutuo que termina viciando esta relación entre el Estado y la sociedad. No se trata de decir «el Estado es el malo y la población es la buena»; constatamos un continuo círculo de aprovechamiento mutuo donde recibo el servicio pero no lo puedo apreciar por la forma como llega. Y, por otro lado, el Estado necesita a esos receptores para cumplir la meta, pero no está dispuesto a cambiar su forma de relación. Esta es una vieja historia en la relación entre Estado y ciudadanos que se arropa con diferentes discursos, y que tiene que cambiar.

**Jeanine Anderson:** Siempre hay que volver a estas discusiones sobre la pobreza, por más que nos confundamos y a veces sintamos que estamos jugando con palabras sin mucho sustento. Con todo, hay que felicitar esta iniciativa y la posibilidad de estar acá. Esta reunión se lleva a cabo después de que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) ha hecho cuatro días de eventos por la Semana de la Inclusión Social. Alguna conexión debe haber.

Cada vez más, cuando leo documentos sobre la pobreza, me planteo la pregunta: ¿dónde se está asignando la culpa o responsabilidad por las situaciones que se retratan? Creo que es una pregunta muy relevante en estos momentos

porque de hecho estamos en un momento de auge de discursos que trasladan a los pobres la responsabilidad de su propia pobreza: ¿por qué no cambian?, ¿por qué insisten en reproducir de una generación a otra ciertas prácticas, costumbres y formas de unión familiar? Cualquier persona, desde afuera, diría: «tal vez tengan el efecto de promover la unión familiar; pero también de mantener en pobreza a esta familia». Tenemos más o menos cien años de trabajos sobre políticas antipobreza y programas sociales de técnicos y profesionales, académicos, funcionarios; es decir, no pobres que miran (miramos) a los pobres, y tratan (tratamos) de ver qué necesitan, qué les falla, qué les falta, cuál es su problema.

Contrasto con eso un libro que siempre me impacta, por su ambición y por su capacidad para sacudir nuestro pensamiento acerca de la pobreza. Se trata del estudio de John Iliffe, *The African poor. A history* (1987). Apelando a fuentes documentales, antropológicas e historias orales, el autor reconstruye unos mil años de diversas manifestaciones de pobreza en el continente africano. Su aparición no dependía de la emergencia de sociedades estratificadas, ni de la llegada del colonialismo europeo.

Siempre, reiteradamente, entre los pobres aparecen los mismos grupos. Viudas, sobre todo viudas con hijos, niños y jóvenes desprendidos de sus grupos familiares. Huérfanos que eran dejados para mendigar en las mezquitas en la parte norte musulmana del continente africano; ancianos discapacitados. Esclavos, esclavas. Leprosos y ciegos. Miembros de minorías estigmatizadas. Pueblos enteros afectados por guerras, la inseguridad política, desastres naturales, y los desplazamientos consiguientes. Pero allí no hay ninguna discusión sobre que esas personas tengan algún nivel de responsabilidad por lo que les ha ocurrido en la vida.

Entonces quiero aprovechar el momento para repensar —o invitar a que repensemos— tres conceptos que son parte de largas décadas de discusión y reflexión sobre la pobreza, entre no pobres.

**Primer concepto: la explotación.** El estudio de Iliffe deja constancia de la dinamicidad que está detrás de la pobreza: hay recursos que se mueven entre unos y otros, a veces con mucha rapidez, como podría ser una guerra, una catástrofe natural, o la muerte del jefe de familia. Hoy, en los debates sobre políticas y

programas sociales hablamos del traslado de recursos entre diferentes segmentos sociales bajo la rúbrica de «transferencias». Suelen discutirse como si fueran siempre de arriba hacia abajo, en forma benigna o generosa, desde el Estado o desde grupos de mayor riqueza. Pero se deja de lado las transferencias que se producen **de abajo hacia arriba**. Se trata de procesos que mantienen en la pobreza, que **crean** pobreza incluso, para grandes segmentos de la sociedad.

Aquí apelo a Bárbara Harris-White (2003) y un concepto que utiliza para la India: «the nearby rich»: son los **ricos cercanos**, a quienes los pobres deben temer, dice esta autora. No al gran empresario, o al gran funcionario de mucho poder, sino a su vecino, que es dueño del terreno que está cultivando, y a quien le tiene que entregar un cierto porcentaje de su cosecha al final del año, haya habido o no una buena producción agrícola. Son el prestamista local, el maestro de escuela que pide una cuota por cumplir con su horario de enseñanza, el miembro del concejo de la aldea que cobra por su voto favorable, el juez de paz que cobra por escuchar el caso, el casero que sube el alquiler hasta el máximo que pueda obtener, no importando quién se quede en la calle.

Es muy fácil pensar en mecanismos que llamaríamos «corrupción», que forman parte de este flujo desde abajo, despojando constantemente a los pobres, impidiendo que acumulen patrimonio: en bienes, casa, ahorros, propiedades varias. Existen las decisiones individuales de depredadores de sus semejantes que pueden o no saltar a la vista pública. El problema mayor son las políticas públicas que facilitan, fomentan y promueven el despojo. Sabemos que la fortuna de la familia de Donald Trump viene de ser propietarios de edificios de la ciudad de Nueva York, donde han tenido la posibilidad de alquilar viviendas a gente pobre, muchas veces afroamericana, durante décadas, para luego, mediante manipulaciones legales, evitar la ley que obliga a realizar reparaciones en las casas y departamentos, atendiendo las quejas. Como demuestra Matthew Desmond (2016), restringir el acceso a la vivienda propia mediante políticas hipotecarias y convenios de exclusión racistas es uno de los principales mecanismos que explica el diferencial entre la riqueza promedio de familias blancas y familias afroamericanas en los Estados Unidos.

El gran problema de fondo es que muchas veces nosotros mismos —profesionales, académicos— somos los ricos cercanos. Tal vez no actuamos como tales en vínculos personales con los pobres a nuestro alrededor, pero fácilmente nos convertimos en promotores de políticas públicas que terminan canalizando transferencias de abajo hacia arriba. Pueden ser, por ejemplo, políticas que favorecen escuelas y universidades privadas en desmedro de una mayor inversión en instituciones educativas al alcance de los más desfavorecidos de la población.

**Segundo concepto: la marginación.** Aquí quiero volver a los debates alrededor del concepto de «capital social». Mucho de lo que se escribió en la década de 1980 sobre las estrategias de sobrevivencia de los pobres enfocaba en realidad el reto que se les planteaba de acumular capital social. Se reconoció un problema de encierro de individuos y comunidades enteras, en redes sociales densas y solidarias pero con poca capacidad de crear puentes hacia bienes considerados valiosos para salir de la pobreza: los esfuerzos de salir del grupo, de su lugar; vincularse con otros y sobrepasar los límites de los programas y servicios; la segregación espacial de la mayoría de ciudades y en la zona rural también. Muchas políticas públicas han actuado precisamente en contra de la acumulación de capital social por parte de los pobres: han reforzado su segregación y arrinconamiento en ciertos espacios, han promovido la destrucción de vínculos, han impedido o desalentado la vinculación con otros sectores.

De ahí deriva lo que ha sido la tendencia a una mayor estratificación en los servicios de salud, los servicios educativos y otros. Las barreras son cada vez mayores para los de abajo que buscan enterarse de los caminos que permiten aprovechar oportunidades: en qué consiste una educación de calidad, salud de calidad, gobierno local de calidad, empleo de calidad. Allí hay un tema muy importante, señalado por Gøsta Esping-Andersen hace tanto tiempo en su clásico texto *The three worlds of welfare capitalism* (1990). Crear dos sistemas en paralelo —servicios y amenidades, derechos y oportunidades para no pobres; otros diferentes para pobres— socava las bases de una sociedad democrática.

Hay que volver a los argumentos que sustentaban las políticas universales. Estas hacen que técnicos, académicos, clase media en general, **y pobres,**

todos, estén en la misma canasta frente a las mismas políticas y los mismos servicios. Las personas de distintos estratos y posibilidades se dan el encuentro en el centro de salud, comisaría o escuela. Esa es la garantía de que los servicios serán de calidad para todos. Los programas especiales para pobres, las políticas focalizadas, son políticamente precarias y muchas veces de corta vida, porque se convierten en un asunto de «generosidad», solidaridad o convicción, de los no pobres que los deben financiar. Es más: diseñados desde arriba para ser políticamente digeribles, se basan en errores de reconocimiento («misrecognition», en términos de los filósofos del reconocimiento) de las necesidades e intereses de los pobres. Y eso me lleva al tercer concepto que quiero rescatar del olvido.

**Tercer concepto: la deslegitimación.** Se refiere a la práctica de interpretar a los pobres al margen de cómo ellos se interpretan, y, de paso, atribuirles rasgos que ponen en duda su capacidad de analizar su situación y responder apropiadamente. Recordamos el título irónico de un estudio sobre la historia de las políticas antipobreza en los Estados Unidos: *Improving poor people* (Mejorando a la gente pobre), de Michael Katz. El autor demuestra la eficacia de muchas estrategias, aun cuando hayan estado envueltas en una mirada despectiva a las personas beneficiarias, como gente a la que «hay que mejorar»: es decir, hacer que se parezcan más a nosotros.

Esto lo relaciono con la discusión que presenta James Ferguson sobre maneras de pensar en la informalidad en su reciente libro, *Give a man a fish. Reflections on the new politics of distribution*. El autor insiste en que el trabajo informal es esencialmente distributivo y una respuesta de los pobres a las deficiencias en los mecanismos capitalistas de reparto y distribución de los bienes y medios de vida. Mirar la informalidad como una economía de los pobres dirigida a la producción —el emprendedurismo al que se refirió Rosa Alayza— es otro ejemplo de un error de reconocimiento. Muchas de las acciones de los pobres que calificamos como «informales», y que hacemos grandes esfuerzos por desterrar, buscan asegurar que los pocos recursos que llegan a sus manos sean distribuidos entre la mayor cantidad de gente posible. El remedio que propone Ferguson, junto con un creciente número de economistas y otros profesionales, es *el ingreso ciudadano universal*.

Sabemos de experimentos que van en ese sentido, en África así como en Finlandia, algunas ciudades de Canadá, en los Estados Unidos.

Es difícil imaginar a un hombre pobre, o una mujer pobre, que no diga que uno de sus problemas fundamentales es la falta de ingreso. También es difícil imaginar a esa misma persona decir que por un ingreso aceptaría voluntariamente canjear sus ideas acerca de qué hace valiosa la vida. Es difícil imaginar que esa persona no considere como parte de una vida valiosa el dejarse guiar por sus obligaciones y lealtades frente a otras personas. En tantas décadas de analizar la pobreza, aún no encontramos cómo mirar los fenómenos desde los mismos pobres, sus lógicas y sus afanes, sin negar lo que debería ser un derecho que se extienda a toda la humanidad: el respeto por las diferencias, la libertad y la autodeterminación.

**María Eugenia Ulfe:** En las reuniones previas hemos discutido aproximaciones distintas a un fenómeno social complejo como la pobreza, que tiene muchas aristas, nociones y dimensiones. Es innegable que cuando hablamos de pobreza nos referimos a sujetos que se apropian y autoidentifican con el término, o lo rechazan. Y en este grupo también aludimos al Estado y a sus mediadores, ya sean ONG, o agendas globales atravesadas por grandes organismos internacionales, como puede ser el Banco Mundial, que ingresan a propósito de ciertos modelos de intervención. Y también a lo que se dice estaría en el otro lado de la moneda: el desarrollo o el progreso. Hablar de pobreza es traer a colación el discurso sobre desarrollo, que es el gran relato del siglo XX y que, como sabemos, siguiendo los trabajos de Arturo Escobar, James Ferguson o Akhil Gupta, tiene una contraparte colonialista y del «Norte».

En nuestro grupo trabajamos principalmente sobre nociones y conceptos asociados al término y al fenómeno, y vimos también la necesidad de historizarlo, ya que la manera cómo se entiende el término no ha sido la misma desde su emergencia hacia mediados del siglo pasado. En un determinado momento la pobreza es entendida como carencia de servicios básicos, o altas tasas de mortalidad materno-infantil, o no acceso a la escuela. En cuanto al desarrollo tampoco la manera cómo se lo entiende es homogénea, si las

personas lo comprenden como formas o canales de movilización social (a través de acceder a la escuela), o alimentación sana y saludable para rendir más (en el trabajo, por ejemplo). Podría ser también, si tomamos el enfoque de capacidades, en la manera como se definen estas, o la autonomía y libertad que tiene el sujeto para tomar decisiones sobre su vida. Y hoy, para muchos pobladores, podría consistir incluso en estar o no estar conectados a medios de comunicación, por ejemplo. Al trabajar sobre algunas nociones recuperamos términos que habíamos dejado atrás en el análisis social, como los traídos ahora a colación por Jeanine Anderson: explotación, marginación, dominación. Con el afán de mirar esto históricamente, me centraré en la época contemporánea para enfocar en un primer momento al Estado y luego a los sujetos.

Primero quiero señalar la manera cómo, en los últimos 25 años, ha habido un cambio dramático en la manera de asumir las funciones del Estado. Estos cambios tienen que ver mucho con los años previos, que van desde 1991, y los más de 600 decretos supremos que fueron fundamentales para el giro de la política económica y modelo estatal. 1993 es un año importante, en tanto es el año declarado de la Pacificación Nacional luego la captura de Abimael Guzmán en septiembre de 1992. Hacia diciembre de 1993 teníamos la oficina de Promperú, encargada de llevar adelante una industria cultural como el turismo, que justamente podía ayudar a generar recursos económicos en poblaciones vulnerables. A la par, teníamos una nueva Carta Magna que acogía todos estos decretos supremos y que aseguró la construcción de un nuevo modelo de Estado, más gestor o administrador, más liberal en su estructuración económica, menos político —porque esto se veía asociado a los años anteriores, terriblemente violentos, y coyunturalmente más populista también.

Este nuevo marco propició que todo este periodo se asiente principalmente en tres grandes programas sociales, administrados desde el Ministerio de la Presidencia, que eran FONCODES, PRONA y el PAR. El Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) forma hoy parte del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, y sus lineamientos lo definen como un programa que vela por promover la autonomía económica de los pobladores con menos recursos. Sin embargo, en los primeros años de la década de 1990,

fue desde FONCODES que se financiaron grandes obras de infraestructura, como escuelas, carreteras y puentes necesarios para reconstruir zonas que habían estado en estado de emergencia por la violencia.

El Programa Nacional de Alimentación (PRONA) servía para dar víveres y alimentos como desayunos escolares, y el Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR) sirvió para promover los retornos de pobladores de comunidades a sus localidades luego del periodo de violencia. Estos programas funcionaron bajo el Ministerio de la Presidencia y sirvieron para llevar a cabo los planes de reconstrucción nacional dejados por la guerra interna. Fueron usados políticamente por el entonces presidente Alberto Fujimori con afanes populistas para su reelección futura.

De este modo no se propició una transición democrática, sino que se alimentó más bien el crecimiento de un aparato estatal sustentado en la gestión de recursos y de sus poblaciones, que comenzaron a ser caracterizadas como pobres, afectadas o víctimas. Esta fue la manera como se construyó un Estado que se asume como gestor en su relación con las poblaciones y con los recursos que tiene que administrar.

Esto me parece importante, porque en este afán de construcción de este Estado gestor entran también los programas y las políticas públicas, donde se da también *el ejercicio de nombrar*, si podemos decirlo así. Esto es, caracterizar al poblador como «beneficiario» de tal o cual programa. En la primera reunión previa que sostuvimos, Jeanine Anderson denominó a esto «arrinconamiento del sujeto»: al caracterizarlo, nombrarlo y definirlo, lo estás *separando* del resto. En el caso del programa que en los últimos años he venido estudiando o siguiendo de más de cerca —el Programa Integral de Reparaciones—, se construye un sujeto: el «sujeto-víctima», que después vamos a ver.

El otro lado de este Estado gestor es la precariedad de su capacidad de gestión. Es decir, se pueden diseñar programas, para clasificar y organizar mejor a la población, pero al mismo tiempo se carece de recursos, de funcionarios con capacidad para llevar a cabo estos programas. Por ejemplo, en el Programa de Reparaciones, en el municipio de una provincia ayacuchana, la persona que se encargaba de llevar a cabo el Registro Único de Víctimas era hija de un exsenderista, por lo que tenía sobre sí la carga de la guerra, y

las personas no deseaban inscribirse porque desconfiaban de ella. Ella era la hija y en realidad era tan joven que no había padecido nada. Pero el estigma lo llevaba a través de su padre. Entonces se difundía la historia reciente en la forma cómo se estaba ejecutando el programa social. A la par, también ella desconfiaba de las personas que venían a presentar sus afectaciones, siendo a través de las afectaciones como podían inscribirse en el programa. Como es capital de provincia, ahí se ubica la oficina del Banco la Nación, que es donde se publica las listas de los beneficiarios del programa. Los comuneros, la gente de zonas alejadas, tienen que bajar hasta ahí para ver si su nombre figura, y si están, hacer largas colas durante días. Todo eso habla de un aparato estatal que termina siendo muy poco eficaz. Ese es un punto que me gustaría señalar, para mirar al Estado en toda su dimensión.

El otro punto es esta suerte de *isomorfismo* que se traza entre territorio y pobreza, en el cual se desliza la condición étnica, la vulnerabilidad de ciertas poblaciones, y también la historia reciente, como el conflicto armado interno. Hoy en día serían los conflictos medioambientales. El Trapecio Andino, la Amazonía, siguen siendo descritos como los espacios indígenas y pobres, y continúan atravesados por este discurso. Siguiendo las últimas estadísticas sobre pobreza, el isomorfismo se extiende para incluir las zonas periurbanas, que han resultado en gran mayoría fruto de grandes desplazamientos y migraciones, sea por el conflicto armado interno o por otro tipo de desplazamientos, incluso por fenómenos naturales.

Nunca se es solo pobre. En realidad hay quienes son pobres y son desplazados por la violencia; hay quienes son pobres y han sido arrinconados por empresas mineras; hay quienes son pobres y han tenido que salir por fenómenos naturales. Es entonces una categoría que no ocurre en un vacío. El problema es ese: esas distintas dimensiones en las cuales la categoría agrupa y convoca. Ahí volvería a la pregunta básica, y difícil en realidad, que planteó Jeanine Anderson en un inicio: ¿quiénes son estos pobres? O sea, ¿quiénes son?, ¿por qué seguimos usando estas definiciones?

Mi último punto trata de cómo las ideas circulan. Mapas, censos, indicadores de pobreza, estadísticas, son las tecnologías que se generan para medir y hacer visible los «bolsones» donde esta pobreza o estos pobres se ubican

y conocer sus carencias. Pero estas tecnologías son también materiales que configuran subjetividades. Mirar que el territorio donde se reside aparece en un mapa y descrito como pobre tiene también implicancias en las maneras cómo las personas se van a sentir. Estas tecnologías hacen que la información circule y generan distintos sentidos de apropiación y de uso por las personas. No solo tenemos a personas o sujetos como agentes, sino también experiencias subjetivas en las personas que se las apropian y ponen en uso.

Si nosotros conversáramos, por ejemplo, con señoras de la escuela Salazar Bondy de Lucanamarca, afiliadas al programa Juntos, ellas habrán construido una suerte de comunidad para preparar los desayunos, y también van a tener experiencias en relación al programa. Se van a configurar como sujetos con ciertas características, que las vinculan como beneficiarias del programa. Voy a que estas ideas generan también formas de apropiación y significados diversos en los sujetos, de modo que nunca quedan solamente en los lineamientos o las definiciones que se hacen en abstracto desde las oficinas del aparato del Estado.

## Intervenciones del público

---

**A:** La pobreza, como ya han mencionado, no es solamente económica. La verdad, el Estado también es pobre; en el ámbito político es realmente precario, como lo son también las instituciones públicas. Ahí tenemos un gran problema por resolver. Se ha dicho también que el Estado no se hace con cinco, seis personas. Se necesita mucho profesional técnico bien preparado y articulado. Hay ministerios, instituciones y gobiernos regionales que están desarticulados completamente con la ciudadanía, e incluso entre ellos mismos. Así, habiendo dinero, no se aprovecha. Tanto es así, que el presupuesto solamente opera al 50% en el mejor de los casos. Claro está: los ciudadanos elegimos mal y tenemos los gobernantes que merecemos, pero si bien ante la realidad la ciudadanía ya está reaccionando, ¿cómo podríamos plantear un buen manejo institucional?

**B:** ¿Por qué es importante tener un buen instrumental de categorías y conceptos relacionados con la pobreza y la democracia, sobre todo a la luz de cómo se utiliza el concepto de pobreza en los aparatos del Estado? Porque los operadores de programas usan el instrumental que se les da, basados en definiciones operacionales e indicadores. Y si las categorías no responden a un abordaje integrador de los procesos que están a la base, este instrumental va a ser pobre, precario o a veces incluso mal usado, como lo podemos ver en programas que han estado implementándose.

Me parece importante reconocer la multidimensionalidad de la pobreza y, por tanto, la visión de la pobreza como un receptáculo de procesos multifactoriales, en el que tienen que mencionarse, entre otras cosas, el capital social, el capital humano, la dimensión relacional, las propias capacidades individuales, grupales y comunitarias; incluso la propia cultura. Todo esto se da la mano para acercar a las poblaciones a servicios: hacerlos, más que beneficiarios, ciudadanos demandantes de calidad

de servicios. Porque todos sabemos que nuestro país está marcado profundamente por una estratificación social claramente alineada con una segmentación de los servicios públicos. No es lo mismo hablar de servicios públicos en San Borja que en Vilcashuamán o Acos Vinchos. Son distintos niveles de capacidades estatales para servicios teóricamente iguales, pero entregados en formas extremadamente distintas. Un servicio de calidad depende tanto de la capacidad del Estado como de la capacidad de la sociedad civil para exigirlo. Por eso es importante que el beneficiario se convierta en un ciudadano y pueda reclamar un servicio de calidad, y entender que la pobreza no es un acto de Dios, un acto natural, sino un proceso que se reproduce tanto por incapacidades del Estado como por efectos estructurales.

Por eso me parece importante recuperar discusiones que estuvieron vigentes hasta los años 1990: la estratificación social, la segmentación, la percepción de las barreras al progreso, la conceptualización de la persona como ciudadano. Porque todo eso tiene que ver con la proactividad de la persona para exigir al Estado mejores servicios, y no convertirlo únicamente en beneficiario o usuario sino en ciudadano demandante de procesos políticos. Por eso pues, la discusión sobre la pobreza tiene también esta dimensión política, de construcción de ciudadanía.

¿Cómo podemos, si es que ello es posible conjugar, los enfoques de gestión pública que han venido decantándose hacia esta autopercepción del operador del Estado como un gestor y no como un **garante de derechos**? Esa dicotomía es crucial para entender la calidad de los servicios y la capacidad de los ciudadanos para exigirla. Y no encontrarse con esa actitud del burócrata que mencionaba Rosa Alayza, que lo predispone a asumirse como ciudadano de segunda categoría, frente a un Estado que ya definió las reglas de juego y las impone.

Quisiera que alguno de los o las ponentes me ayude a ver cómo podríamos encaminar hacia una mejor vinculación entre el enfoque de gestor —que es necesario, evidentemente: los servicios tienen que entregarse de manera eficaz y eficiente—, con un enfoque de garante de derechos; y cómo articular la discusión de la pobreza con esta dicotomía, peligrosa a mi modo de ver.

- C:** Hace poco se mencionaron datos sobre el incremento de la pobreza no solo en Perú sino en América Latina, en países democráticos. Mi pregunta es si la democracia es un buen sistema político para afrontarla, o si tienen datos sobre otros sistemas que también hacen frente exitosamente a la pobreza.
- D:** Soy alumno de la PUCP, y hemos conversado bastante sobre estos temas en algunas clases. Quería plantear dos cuestiones. Mucho hemos discutido en algunos cursos de gestión pública sobre la dificultad de traducir operativamente la pobreza multidimensional, en vista de que tiene múltiples conceptualizaciones. Lo que nos han comentado algunos invitados que hemos tenido ha sido que se opta en la práctica por una combinación de conceptos, tanto de pobreza monetaria como de necesidades básicas insatisfechas. Quería plantear hasta qué punto esto nos puede ayudar para combatir la pobreza. ¿Hasta qué punto, dentro del modelo de Estado gestor que expuso María Eugenia Ulfe, podemos combatir la pobreza, y hasta dónde no para, luego, pensar qué cambios institucionales más macro necesitamos para seguir avanzando?

La segunda inquietud es acerca de que muchas veces combatir la pobreza ha sido asociado a trabajar por la formalidad. El Estado necesita recursos e información para poder acercarse a las personas y prestarles los servicios que le corresponde prestar. En ese sentido, la informalidad se ve como un problema. En una clase apareció el tema de la informalidad concebida también como una autoexclusión debida a la baja confianza en las instituciones. La idea es que para combatir la pobreza el Estado necesita llegar a estas personas con sus servicios, y ello pasa también por crear confianza en las instituciones. Damos el servicio social, nos encargamos de contar con mejores funcionarios y una mejor focalización, pero ¿cómo vamos a saber que esto va generar una mayor confianza en las instituciones? Es eso lo que garantiza que se dé una retroalimentación: no solamente que haya un servicio con una transferencia condicionada, como Juntos, o una pensión, como Pensión 65, sino también un lazo permanente que permita mayores servicios y la garantía del bienestar social.

**E:** Si entendí bien, a fin de cuentas, cuando hablamos de pobreza hablamos de una situación. Podemos darle más dimensiones, como ustedes han señalado, pero en última instancia es una situación. No es una **relación social**, o entiendo que no se la ve como tal. Ahí va mi pregunta, en verdad bastante ingenua, porque si uno la ve como una relación social, tienen que aparecer otros actores. En verdad, ¿en qué momento dejamos de hablar de explotados, oprimidos, dominados, y empezamos a hablar de pobres? Y a ustedes, entonces la pregunta es ¿qué ganamos, y qué perdemos con este cambio de términos?

**F:** Las presentaciones me han suscitado más preguntas. Hoy día amanecimos con una encuesta según la cual el 77 % del sector D y el 88 % del sector E no se sienten representados. Eso va directamente vinculado con la democracia y su capacidad de representación. Yo siento que hay una debilidad del **poder**. He estado mucho tiempo viendo temas de conflicto y gestión del territorio, y no sé si el Estado tiene la capacidad de hacer las cosas que supuestamente le toca a hacer. Es lo que dice Rosa Alayza: el Estado hace muchas cosas por llegar; yo diría que hace muchas cosas por cumplir, en aparentar que se está haciendo, para la comunicación política y el marketing político. Incluso en un Estado que hace 15 años estableció un modelo de subsidiariedad donde supuestamente la política pública y la autoridad más cercana podía definir el asunto.

Yo siento que estamos hoy día en una crisis de confianza, de intereses o de lo público, y por lo tanto de los intereses también. Incluso, algunos dicen que hemos pasado de la comunidad de los intereses a la comunidad de las emociones, lo que complica mucho más el tema del acercamiento y el tema del reconocimiento. Hay al respecto un ensayo de José Andrés Murillo, filósofo y cientista político chileno. Tiene un texto que se llama «Confianza», donde muestra cómo se recomponen hoy las nuevas relaciones del mundo, la política, la economía, que están en crisis, en una confianza donde no solo aparece lo racional sino también lo afectivo.

**G:** Yo tengo una visión distinta del tema de la pobreza, porque viajo constantemente. Se habla mucho del Estado, pero estamos en un nuevo orden económico: todo es globalización, tecnología, mente brillante, guerra de talentos, la cultura del individualismo en el desarrollo personal. Entonces, con todas las herramientas que ahora tiene el individuo como ciudadano, sencillamente es cuestión de cómo las use. Se habla de las competencias: si alguien es competente, el sistema está ahí y te brinda las herramientas. Es cuestión de que el Estado se concentre en educarlos.

Además, estamos volviendo al siglo XX, en el que el paternalismo del Estado en vez de solucionar la pobreza, lo que hace es caer en un círculo vicioso: ayuda a los pobres a que sigan siendo pobres y que sigan lamentándose de su realidad. Lo que debe buscarse en una sociedad innovadora es un nuevo modelo de ciudadano, y ese nuevo modelo lo están construyendo justamente los jóvenes, que ahora están viviendo lo que es la transformación tecnológica. Si ustedes se dan cuenta lo que son los **start-up** que compiten, que son las nuevas generaciones; no se trata de una élite social, económica. No; van de todos los niveles, lo que quiere decir es que el tema de la pobreza debe conceptualizarse de una manera más práctica en el siglo XXI; si no, nuevamente estaríamos hablando de las revoluciones del siglo XX.

**H:** Soy abogada salvadoreña, especializada en política pública. Definitivamente, como abogados tendemos a definir para saber a quién voy a alcanzar. Encuentro antropología, economía, sociología, pero siempre hace falta el elemento jurídico, porque el Estado adopta una política pública, desarrolla programas, pero dentro del marco que la ley permite. Y si quiero actuar en democracia, entiendo que ella es una forma de gobierno. ¿Cómo el gobierno llega a esa población necesitada? La única forma es a través de las políticas públicas. ¿Qué es una política pública? Concepto básico: hacer que el ciudadano de a pie que tenga algún problema, sea de inseguridad, de alimentación, de educación, lo lleve hasta el Estado para que este tome una acción. Aquí entra entonces la parte política.

Encuentro que es necesaria la burocracia, porque es la que garantiza los pasos necesarios para que el proceso de contratación, y todo, se cumpla en los plazos. Lo que pasa es que entendemos mal la burocracia: confundimos el tema con clientelismo, corrupción. Pero, bien entendida, es básica para la contratación del Estado, porque me garantiza que se cumplirá la ley de contrataciones y que no se invocará que por una emergencia se contratará como yo quiero.

Yo sí encuentro necesaria la definición de términos, para quiénes se va a actuar. La política pública debe estar muy bien definida para poder enfrentar la pobreza en democracia, para asegurar al ciudadano de a pie, al más pobre, a través de la forma de gobierno que es la democracia; porque como Estado yo subsano sus necesidades.

De modo que como elemento básico tenemos la política pública, pero para ello se necesita capacitar. Sin embargo, entra al Estado quien está afiliado al partido, el que nunca se capacitó para ser gestor y pretende ayudar a la población como militante del partido que está en el gobierno. De ahí tenemos una crisis.

Que los partidos se congreguen en base a un interés nacional, principios políticos, ideales, y no por intereses particulares, que sufrimos en toda América Latina. En El Salvador también tenemos estos problemas. Y como región centroamericana, viendo los fracasos de gobierno, o en Honduras, creando pobres y trasladándoselos a otros países también.

A veces creemos que todos son pobres en un sector, y no todos lo son. Llegue a una zona en Huaraz. Uno tiene la percepción de que hay pobreza, pero el señor que nos llevó nos decía: «no, aquí no hay pobres, todos tienen ganado, todos tienen educación», había la fiesta del 8 de octubre... y todos estaban celebrando, una fiesta que duraba de un día para el otro, con mucha algarabía. Entonces ¿a quién voy a llamar pobre?; mi política pública, ¿a quiénes la voy a dirigir?

## Respuestas

---

- **Javier Iguñiz:** Algunas preguntas son difíciles y requerirían más tiempo para responderlas. Primero, el Estado como gestor y garante. Creo que una de las dificultades consiste en que desde las políticas públicas se tiende a definir el problema según la altura, el tamaño, la voluntad y los recursos de quien lo define. No se define el problema en sus distintas extensiones y profundidades, sino en función de qué es lo que quiero hacer, y ahí defino mi objeto. Para definir las cosas la voluntad está antes de la ciencia o la investigación. Esto es por supuesto, materia de conversación, para decirlo de nuevo.

Luego, en cuanto a lo que alguien preguntaba sobre pobreza como situación o como relación social, yo diría que es ambas cosas. No hay que polarizar necesariamente, pero en teorías y en conceptos nos gusta hacer eso. Habría que añadir a quienes dicen que las personas son pobres porque su calidad humana es menor. Es una cuestión de dignidad: no alcanzan la dignidad, que para algunos proviene de la racionalidad, que no son capaces de tener. Y hay pues más ángulos todavía, para seguir conversando sobre el punto.

¿Qué ganamos con el enfoque de capacidades? Ganamos en visibilizar situaciones o relaciones, o conceptos referidos a la dignidad humana, y hacerlos más visibles. El argumento teórico de la imprecisión conceptual no puede ser una excusa para abandonar la preocupación por este tipo de personas. Ese es el riesgo de ciertos academicismos que solo ven lo que ven claro. En eso Sen es muy directo: prefiero mirar imprecisamente en la buena dirección que ver de manera precisa en una dirección equivocada. Creo que el tema de la pobreza requiere apuntar en una buena dirección. Porque son gente que sufre, gente que no vive, gente que está angustiada, se siente impotente. El riesgo es que como no está claro, mejor ni los miremos. Como en el chiste de quien busca un objeto perdido donde no se le cayó, porque ahí hay luz. Nunca lo va a encontrar. Son los riesgos de las teorías.

Finalmente, no por completar el asunto, sino por añadir aristas o ángulos. El pobre es, en un enfoque de capacidades, el que no es libre, y el que a mi juicio en general está asociado a relaciones de dominación; es el que está en el lado débil de diversas relaciones humanas: débil en las relaciones económicas competitivas; débil en la relación política, porque vive en zonas de baja intensidad de votantes; débil en otras relaciones, como las de género. El pobre termina siendo, si queremos causalidad, explicable por estar en el lado débil de una suma de relaciones humanas que lo hacen invisible y lo hacen desamparado, y en general también oprimido.

- **Rosa Alayza:** Si miramos la relación entre el Estado y la población, encontramos que ese Estado gestor sí hizo un esfuerzo por generar más presencia, más servicios, no obstante lo cual no resolvió el problema de la representación y la confianza. Esa es una contradicción muy importante.

Una segunda tiene que ver con lo que fue señalado en una de las preguntas, y tiene que ver con la justicia, o la resolución de conflictos, o la seguridad. En verdad es más grave, porque tiene que ver más con la confianza, es decir, qué grado de predictibilidad tienes tú de decir algo en favor mío, si siempre estás sentado con aquel que se opone a mí. Ahí ya sé que la llevo perdida. Ahí tiene mucho que ver este asunto de la no credibilidad.

Un tercer punto, quizás no lo remarqué lo suficiente, es el tema de las emociones; es fundamental para entender estas relaciones. Porque tienen que ver con la vida diaria, con formas de vivir; más que con teorías o pensamientos. Yo usé hace un momento la expresión amor-odio para referirme a eso: a mí me parece que es fundamental. Que desde la academia usemos la razón para argumentar no quiere decir que no entendamos y que no nos conectemos con esos sentimientos.

Si bien comentamos mucho acerca de la pobreza, de la relación Estado-ciudadanía, creo que es preciso introducir otro elemento, vinculado

con la informalidad, como fue mencionado en un comentario. Yo cuestiono que la informalidad sea una opción. En todo caso, es una opción que tendrá que mirarse en un contexto. Y la pregunta es si tenías alternativa. Pero de todos modos sí encuentro que es un campo en el cual nos hemos ido quedando sin conceptos claros, en el sentido de que cuando hacemos análisis políticos muchas veces hablamos de informalidad dentro de las mismas estructuras formales, pero cuando queremos ir a la sociedad y analizar a la población «informal», ahí hay una masa de cosas diversas a las que le colgamos una etiqueta, aun cuando no esté del todo clara.

Lo que quisiera decir finalmente es que me parece muy importante no entender la ciudadanía ni la relación con el Estado sin mirar lo que las personas hacen por ellas mismas en la sociedad, y que no necesariamente involucran su relación con el Estado. De lo contrario, a los ciudadanos solo se les caracteriza o se habla de ellos como si siempre estuvieran encajonados en esta relación con el Estado, cuando también tienen vida propia en la sociedad, con sus iniciativas y actividades. Esta agencia tiene que ver con lo que se decía en una de las intervenciones: es decir, las categorías de cada persona. Analizar a la ciudadanía únicamente en su relación con el Estado lleva a perder de vista que las personas tienen vida propia por fuera del Estado y eso implica un sinnúmero de actividades propias en sus contextos de vida. Si estamos intentando entender fenómenos tan complejos como la pobreza y la democracia, y estamos poniendo a las personas en el centro, entonces hay que ponerlas en todas sus dimensiones.

- **Jeanine Anderson:** Quiero simplemente reiterar un par de puntos a los que ya me referí. Primero, creo que con eliminar los mecanismos que implican el constante destruir capitales, materiales y sociales, avanzaríamos un gran trecho. Pero ese es un tema que ha recibido muy poco estudio y resulta difícil cuantificar los montos y valores que están en juego. Es poco factible mirar globalmente cuánto se anula del impacto de programas de transferencia tal como normalmente la entendemos

—de arriba hacia abajo—, cuando al mismo tiempo actúan con amplia libertad los procesos de transferencia de abajo hacia arriba.

Segundo punto. Los análisis de políticas y programas sociales casi siempre comienzan hablando de la conexión entre la capacidad de los Estados para administrar programas sociales, por un lado, y, por el otro, la expansión de esos programas. Así, la seguridad social se inventa en Alemania a fines del siglo XIX, porque era prácticamente el único Estado europeo que tenía los sistemas burocráticos, legales, judiciales e informáticos de la época, como para sostenerla. Puede haber muy buenas razones para que vayan creciendo en paralelo la capacidad de intervención de los Estados y la capacidad de las intervenciones para hacer el bien. Pero debemos cuestionar permanentemente esta situación, porque las burocracias se expanden y acumulan poder y fuerza con una dinámica propia, y no necesariamente porque responden a una demanda.

Finalmente, un tema que ronda siempre en estas discusiones es el merecimiento: ¿quién **merece** vivir bien?, ¿quién **merece** la mejor educación posible?, ¿quién **merece** una gran inversión del conjunto de la comunidad en la resolución de su problema de salud?; ¿y quién no? Eso es algo que sin duda se discute en cada programa, cada estrategia y cada gobierno. Sin embargo, nos incumbe al menos imaginarnos un mundo donde cada ser humano, por simplemente estar acá en el planeta Tierra, **merece** condiciones humanas y dignas de vida. Y ese es uno de los argumentos que lleva a pensar en un ingreso ciudadano universal.

- **María Eugenia Ulfé:** Considero, como Javier, que no se tiene que pensar en dicotomías. La pobreza puede ser entendida como situación, y genera relaciones sociales. Y esa dimensión relacional genera afectos y emociones de todo tipo.

Esto es un tema que todavía tenemos que pensarlo un poco más, en la discusión sobre ciudadanía. Que la ciudadanía no descansa solo en el individuo: en los últimos años nosotros vemos cómo se van generando formas de ciudadanía colectiva, grupal, en las cuales las personas

se asocian por distintas razones. Esto debería llevarnos a pensar en la sociedad civil y el papel que debe cumplir en estos tiempos; incluso, deberíamos preguntarnos si podemos seguir hablando de la sociedad civil, y en qué términos. Estas nociones de ciudadanía colectiva también tienen que problematizarse, y tenemos que empezar a mirarlas con más atención.

En cuanto al Estado gestor, estoy totalmente de acuerdo con lo dicho: un Estado gestor no arregla el tema de representación, ni de confianza, porque hay distintas dimensiones que lo exceden: la historia excede, las relaciones de desigualdad exceden, el racismo excede. Toda esa dimensión de opresión excede. Y construyen por supuesto relaciones de confianza o desconfianza. Y ahí habría que profundizar en esta paradoja entre un Estado gestor; y un Estado garante de derechos.

*Encuentra el video completo de la mesa aquí*





## Segunda mesa: La Acción del Estado

---

**Silvana Vargas:** Les damos la bienvenida a esta segunda sesión de diálogo público. El tema que nos ocupa se titula la acción del Estado en relación a la pobreza. Luego de la primera sesión uno tendría razones suficientes para preguntarse a qué tipo de acción nos estamos refiriendo, qué estamos pensando cuando hablamos de Estado, y desde qué enfoque nos vamos a aproximar a la pobreza. La primera sesión sobre enfoques y definiciones dejó en claro que la reflexión en torno a lo que podríamos llamar la epistemología de la pobreza no está dissociada de la reflexión sobre el Estado. Es así que esta mesa pretende aproximarse mucho más a lo que el Estado ha venido comprendiendo y haciendo para reducir la pobreza y/o la desigualdad en algunos casos.

Decidimos hacer estas intervenciones a partir de una lógica ha consistido en identificar tensiones. Por eso ustedes no van a escuchar tres presentaciones independientes, sino más bien una reflexión, una narrativa que hemos tratado de formular a partir de esa identificación de tensiones. Jhonatan Clausen, economista, abordará las tensiones que enfrentan las definiciones de pobreza cuando se ven confrontadas con la necesidad de traducirse en práctica, en decisiones. Este enfoque será complementado con la mirada que Norma Correa, antropóloga, formulará desde las tensiones que se observan entre el diseño y la ejecución real de políticas públicas orientadas a la reducción de la pobreza. Finalmente, Jessica Bensa, cientista política, complementará esta mirada desde las tensiones que se observan en la capacidad institucional

del Estado para abordar la pobreza y, de alguna manera, pretender darle respuesta.

La mesa se desarrollará en dos rondas, de diez y de tres minutos por ponente, respectivamente, y luego damos paso a los comentarios y preguntas del público. Les pedimos que a medida que escuchan las intervenciones tomen nota para que puedan tener sus preguntas listas. Cerraremos luego con una tercera ronda para tratar de responder algunas preguntas, y eventualmente ofrecer algunas ideas acerca de lo que la agenda representa.

Algo que creo que es central, es que en tenida durante estos meses la reflexión nos ha llevado mucho a volver a colocar a las personas en el centro de la discusión sobre la acción del Estado. Este ha sido un tema recurrente en nuestra reflexión, como lo ha sido también, evidentemente, el rol y la responsabilidad de la academia en esta reflexión.

## Primera ronda

---

**Jhonatan Clausen:** Gracias Silvana y gracias a todos por estar aquí. Efectivamente, voy a empezar mi intervención poniendo énfasis en las tensiones, como Silvana mencionaba, entre tres aspectos que consideramos importantes, y retomando la idea de la mesa anterior, sobre los enfoques y la discusión conceptual. Son las tensiones que existen entre los enfoques por un lado, las métricas por otro —que son muy importantes en el mundo de los estudios y de la acción contra la pobreza—, y finalmente las intervenciones que se realizan para reducir la pobreza.

Para explorar estas tensiones me voy a centrar en tres puntos. Primero, las definiciones operativas; y no tanto la discusión conceptual, sino lo que continúa: cómo vamos a **operacionalizar** estos conceptos —palabra que en español no existe, pero a la que recurrimos tanto—, y qué es lo que finalmente vamos a poder hacer. Esto es, cómo vamos a hacer operativos estos conceptos en términos cuantitativos, que es la forma como se lleva a cabo el diagnóstico y la medición de la pobreza en el Perú.

Luego, quiero pasar a un segundo punto, al que denomino **el monismo informacional**, muy relacionado con el tema de las métricas. Finalmente quisiera hablar sobre la deliberación pública y el rol de la pobreza como un tema que hace parte de la agenda pública. Va de alguna manera para cerrar este círculo entre pobreza y democracia, que es lo que nos convoca hoy.

Creo que todos podemos estar de acuerdo en que ya nos parezca apropiado o no, en el mundo de las políticas públicas las métricas mueven las intervenciones que se realizan, mueven las decisiones que se toman, y son muy importantes. No son lo único importante, pero lo son en particular en países en desarrollo como el Perú. El asunto es que al definir las métricas para identificar quiénes son las personas pobres, hay que tomar una serie de decisiones operativas que no están desligadas. De hecho, están al centro de lo que se va a hacer para reducir la pobreza. Es decir, las acciones, las intervenciones para la reducción de la pobreza están ligadas a la forma en que definimos quién es el pobre o quiénes son las personas en pobreza.

En el caso peruano, la definición oficial, como la mayoría de ustedes debe estar al tanto, es la pobreza monetaria. Se trata de una medida de gran calidad que es útil para el propósito para la que fue creada. Es una medida muy compleja, muy transparente, que se apoya en una base de datos que ha recibido reconocimientos internacionales: la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG).

Eso, no obstante, no significa que sea lo único que necesitamos, y ahí viene una gran parte del problema. No tenemos en el país una definición oficial, operativa, de la pobreza entendida a partir de otras dimensiones. A diferencia de otros países de la región, como Ecuador, Chile, Colombia, El Salvador, México, entre otros, el Perú continúa utilizando solamente un indicador como instrumento de identificación de la pobreza. Es muy sólido, nos da información sobre el gasto de las familias; pero sobre nada más.

A diferencia de lo que alguno de ustedes comentó en una pregunta de la sesión anterior, hablando de las dificultades para **operacionalizar**, creo que transitar entre la medición de la pobreza monetaria a otras mediciones no es un problema de falta de datos, ni de capacidad técnica. Todo lo contrario: el Perú tiene muchísimos datos y encuestas de gran calidad para medir muchas

cosas, mucho más que la gran mayoría de los países de América Latina y otros países en desarrollo. En el Perú existe además una literatura alrededor de ese tema. Entonces, yo creo que una de las conclusiones de estos diálogos tiene que ver con reconocer la importancia de avanzar, y dar un paso más para complementar la medición oficial actualmente existente basada en la pobreza monetaria. No es una lógica de competencia o de sustitución, sino de complementar la medición o la visión operativa de la pobreza que se tiene en el Perú, entendiendo que la pobreza es un fenómeno complejo.

Coincido con lo que Javier Iguñiz decía en la mesa anterior: probablemente una de las cosas que nos detiene es que queremos tener una medida perfecta de esa pobreza multidimensional, que es retardadora, compleja, y a veces un poco oscura. Eso nos está impidiendo avanzar hacia complejizar la forma en que medimos la pobreza en el Perú, y sería importante generar una conciencia acerca de la importancia de avanzar en este tema.

Uno de los elementos que ha permitido que esa agenda no se mueva más es lo que yo denominé **monismo informacional**. Por algún motivo, en el mundo de la métrica de los indicadores sociales en el Perú, y en particular de la pobreza, pareciera que existiese una preferencia por fijarnos en **una sola cosa**. Es más fácil, más cómodo, más simple; tenemos una buena medida de pobreza monetaria, funciona bien, la entendemos, y es eso y nada más. Y cuando intentamos movernos un poco más, hacia otra cosa, decimos: «ya, vamos a abrirnos un poquito más, ya no es la pobreza monetaria, que tiene problemas: ahora es la anemia». ¡Pero solo es la anemia! Hay entonces una dificultad para incorporar varios temas en forma simultánea. Y no son temas esotéricos o desconocidos, sino asuntos que están muy ligados entre sí y que razonablemente nos debería parecer que tienen mucho que ver con la pobreza. Pero hay este monismo —en vez de pluralismo— informativo.

Es a eso a lo que nos llama la reflexión de la primera mesa: que la pobreza es una realidad compleja, compuesta por múltiples dimensiones, por lo que necesitamos adoptar una perspectiva igual de compleja y comprensiva para poder medirla e identificar quién es pobre y quién no, con el fin de estar en capacidad de diseñar políticas que permitan reducirla. Eso no quiere decir, y me parece importante aclararlo, que en el Perú toda la política social o toda

la acción del Estado, en materia de desarrollo e inclusión social, esté centrada únicamente en la pobreza monetaria; eso tampoco es cierto. De hecho, la mayoría de los programas sociales tienen una serie de indicadores asociados o de dimensiones asociadas que van más allá de la pobreza monetaria. Pero lo cierto es que no ocupan este lugar central, visible; digamos, de la primera línea de batalla, que sí ocupa la idea de pobreza como falta de ingresos, o un nivel de gasto por debajo de un determinado nivel.

Finalmente, paso al tercer punto: cómo se inserta esta discusión en la agenda pública. Parece que ahora la pobreza está cada vez menos presente en ella; fue omnipresente la narrativa de la inclusión hace unos años, y de repente **se fue**. Y es curioso, porque la incorporación de la pobreza y la vulnerabilidad en la agenda pública son a su vez vulnerables; es decir, son temas que entran y salen de la agenda pública con una facilidad muy grande. Eso nos debería decir algo sobre la calidad de la deliberación y la discusión pública en el marco de la democracia en el país.

Voy a dar algunos datos ilustrativos sobre la democracia, que probablemente mis colegas cientistas políticos me dirían que no reflejan casi nada, pero que a lo mejor nos pueden dar ideas interesantes. En un artículo que escribimos con Séverine Deneulin, en el que nos preguntamos sobre la discusión y la deliberación pública en el Perú, encontramos en la Encuesta de Hogares que el 46 % afirmaban no saber qué era la democracia —entonces: ¿democracia y pobreza? — (Deneulin & Clausen, 2019). De las personas que sí sabían, el 52 % pensaba que la democracia funcionaba mal o muy mal. Algo dice esto sobre la democracia, su rol y su poder para poner en la agenda pública la pobreza y su reducción. Finalmente, de aquellos que decían conocer qué era la democracia, solamente el 26,7 % creía que la democracia era útil para mejorar el bienestar.

¿Cuál es entonces el potencial de la democracia para reducir la pobreza? No estoy diciendo que no lo tenga, pero lo cierto es que, tomando en cuenta este panorama, no debería extrañarnos la vulnerabilidad del tema de la pobreza en la discusión pública.

**Norma Correa:** Muchas gracias al CISEPA por darnos este espacio para escucharnos entre colegas de los departamentos de Ciencias Sociales y de Economía, lo cual no sucede tan frecuentemente. Considero que este es un encuentro muy enriquecedor.

Una primera cuestión que quería mencionar es la importancia de pensar al Perú en perspectiva comparada. Del 2002 al 2012 América Latina logró una importante reducción en la pobreza, pues pasó del 44 % al 28 % de pobreza monetaria, según cifras de la CEPAL (2015). Más allá de las experiencias específicas de los países, esta fue la tendencia del conjunto. Perú fue parte de dicha ola.

Asimismo, desde el 2015 hay un estancamiento en el ritmo de reducción de la pobreza en la región, que se ha expresado de manera particular en los países. En el caso nuestro, la ola nos llegó con las últimas cifras oficiales de pobreza que se publicaron en abril de 2018, según las cuales la pobreza había subido un punto porcentual: del 20,7 al 21,7. Esto suscitó un gran debate público sobre las razones detrás de dicha subida y sobre la efectividad de las políticas de reducción de la pobreza.

Tomando en cuenta las tendencias actuales de la evolución de la pobreza en América Latina, el Perú y nuestros países vecinos deben jugar un partido paralelo. Por un lado, los gobiernos tienen que generar estrategias para evitar que quienes salieron de la pobreza durante la década de crecimiento económico vuelvan a caer en ella. Por otro lado, deben generarse mejores respuestas de política para atacar la pobreza más dura que afecta a millones de ciudadanos que no fueron beneficiados por el crecimiento económico y que se mantuvieron en trampas de pobreza. Para responder a estos desafíos, debemos ir más allá de los cambios en la pobreza monetaria para preguntarnos cómo se reconfiguran las vulnerabilidades a través del tiempo y del territorio. En un país como el Perú esto incide en ampliar nuestra perspectiva sobre la pobreza y prestar más atención a la Amazonía, región que ha sido muy poco atendida por los estudios sobre pobreza y tardíamente intervenida por las políticas sociales.

Sigo ahora sobre el diseño e implementación de las políticas para la superación de la pobreza. La forma cómo se ha hecho en el Perú es a través de una

serie de programas sociales, generalmente focalizados. Si hacemos un balance de lo que ha pasado en los últimos 20 o 30 años, identificamos una tendencia a la agrupación de intervenciones. Hace más o menos 18 años —aunque ustedes no lo crean—, el Perú tenía 60 programas sociales: teníamos una dispersión y un desorden enormes. El Estado fue fusionando algunos programas, desapareciendo otros, y creando nuevos. ¿Cómo está la foto ahora?, ¿con qué programas concretos cuenta el Perú para enfrentar el partido paralelo arriba descrito?

Básicamente, contamos con tres tipos de instrumentos. Por un lado, los que tienen que ver con las transferencias monetarias. Ahí están Juntos, las pensiones no contributivas, Pensión 65, el bono Contigo para personas con discapacidad. Otro grupo son los programas de asistencia alimentaria en sus múltiples variedades. Y en un tercer grupo están los programas de inclusión económica y de desarrollo productivo.

¿Hemos hecho lo necesario, hemos hecho lo suficiente?, ¿dónde están las tensiones?, ¿hacia dónde debemos mirar si queremos avanzar más en la reducción de pobreza? Claramente, hay un tema de presupuesto. En el Perú hemos padecido de autosuficiencia o de cierta arrogancia: como hace unos años nos iba bien en las cifras de reducción de la pobreza, se instaló un sentido común entre políticos, tecnócratas e incluso académicos: «ya tenemos las soluciones necesarias para que la pobreza siga bajando». La realidad nos ha mostrado que no es así: los instrumentos que tenemos han funcionado, pero no son suficientes para continuar reduciendo la pobreza.

Para seguir avanzando, el Perú debe invertir más y mejor en el diseño, implementación y escalamiento de programas sociales y programas productivos. La fórmula de políticas que resultó efectiva en la década pasada ya no lo será en el futuro próximo. Por ejemplo, si vemos lo que pasa con los programas sociales en el país, casi todos han seguido la misma lógica de expansión: se hacen pilotos (usualmente en el sur andino), se expanden luego a la sierra norte o sierra centro, y luego tenemos las expansiones hacia la selva. De ahora en adelante, si buscamos avanzar en la reducción de la pobreza amazónica, se requiere modelos específicos que respondan a sus particularidades y vulnerabilidades. La realidad nos obliga a que las políticas de superación

de la pobreza se articulen mejor con las políticas de conservación ambiental: ambas deberían buscar potenciar los activos de los pobres. Hoy en día impera la falta de articulación entre iniciativas que buscan mejorar la calidad de vida de la Amazonía. El Estado, la cooperación, la empresa privada o las ONG podrán ir la selva con el mejor programa productivo, pero si no se resuelven los problemas de fondos vinculados a la gobernanza de la tierra y del agua, no vamos a llegar lejos. Más allá del presupuesto, este tipo de desafío requiere una gran voluntad política.

Otra tensión está referida a la ausencia de interés y presión pública sostenida para mejorar las políticas de superación de la pobreza. ¿Quién se moviliza en el Perú para que existan mejores políticas sociales, mejores programas productivos?, ¿existe presión pública al respecto? A veces sí, muchas veces no. ¿Existen movimientos sociales que prioricen la superación de la pobreza? Dado que la gestión pública tiende a la inercia, se requiere presión ciudadana para que se hagan cambios que obliguen al Estado a salir de su «zona de confort» en lo referido a las políticas de superación de la pobreza.

En este contexto, la academia puede cumplir un papel importante en dos niveles. En un primer nivel, informar, nutrir esas decisiones de política con evidencia basada en investigaciones que justamente obliguen a mirar aquello que la gestión pública no quiere ver, sea porque le complica la vida, o porque le mueve el marco de operaciones donde ya se encuentra cómoda.

Un segundo nivel tiene que ver con la necesidad de avanzar en el aterrizaje técnico de conceptos ampliamente trabajados en la academia que son relevantes para mejorar la gestión pública. Para mí el caso más evidente es la *interculturalidad*, un concepto que ya está posicionado en la gestión pública: lo vemos mencionado en casi todos los planes y políticas públicas del Perú. Pero si nos vamos al campo, nos encontramos con una enorme «brecha de implementación», parafraseando a Merilee Grindle (2009). Dicha brecha se explica, en parte, porque no existen herramientas técnicas suficientes ni adecuadas para aterrizar el enfoque intercultural. Si como comunidad académica deseamos que la acción del Estado sea más intercultural, debemos contribuir con el diseño de insumos técnicos (metas, indicadores, etcétera)

que, entre otras acciones, permitan mejorar procesos operativos, modelos de implementación, así como fortalecer las capacidades de funcionarios y de agentes que toman decisiones. De otro modo se corre el riesgo de que la interculturalidad quede en el papel, o que sea otro «discurso políticamente correcto» que no contribuya a mejorar la calidad de vida y las oportunidades de los ciudadanos.

Hay una última tensión que quería destacar. Es una paradoja que enfrentan los programas sociales, aquí en el Perú y en otras latitudes: las **inclusiones que generan exclusiones**. ¿Qué quiero decir con eso? Tomemos un ejemplo: las transferencias monetarias, programas que están presentes en buena parte del sur global. Más allá de incentivar asistencia a salud o educación, son claramente vehículos de reconocimiento ciudadano. Eso lo muestran una serie de evaluaciones cuantitativas y cualitativas. ¿Quiere decir eso que sean suficientes para salir de la pobreza? Claramente, **no**. ¿Dónde vemos las inclusiones que generan exclusiones en las transferencias monetarias? En la micropolítica alrededor de ellas. Por ejemplo, operadores estatales que pueden usar las transferencias monetarias para vincularse punitivamente con las usuarias, para pedir cambios de comportamientos sobre la base del miedo, de la presión, y no sobre la base del convencimiento y del respeto. Hay abundante literatura para mirar en esa línea: cómo, sin querer queriendo, los programas sociales terminan reforzando la división tradicional del trabajo y no ayudan tanto para proponer o avanzar en una agenda de equidad de género en la esfera doméstica.

No se trata de denostar a los programas sociales; normalmente tiendo a defenderlos, no porque sean perfectos o porque sean la única solución, sino porque los veo en la perspectiva de la capacidad que ha ido acumulando el Estado a lo largo del tiempo. Pero para contribuir a fortalecerlos, nuestro rol es llamar la atención sobre esta paradoja, documentarla, evidenciarla y proponer mecanismos o medidas para poder subsanar ese tipo de situaciones.

**Jessica Bensa:** Yo también quiero empezar agradeciendo a CISEPA por organizar estas jornadas y crear este espacio que, muchas veces, como bien dijo Norma Correa, hace falta. Y también agradecer la presencia de ustedes en estas jornadas.

He organizado mi intervención en cinco temas que quiero plantear como ejes para la discusión. En este proceso de intervenciones desde el Estado para atender al tema de la pobreza un primer tema es el papel de los técnicos expertos o lo que se denomina «comunidades epistémicas». Uno segundo es la centralidad de la mirada «modernizadora» en la gestión pública al definir las políticas públicas.

En tercer lugar, quiero hablar del factor humano, especialmente de las brechas en materia de desarrollo de capacidades dentro del Estado y cómo esto influye a su vez en su capacidad para atender el problema de la pobreza. Un cuarto tema es la descentralización y su sentido; el papel que tiene —o que no tiene— en estos programas. El último trata de las percepciones de la ciudadanía sobre el Estado a partir de su intervención sobre la pobreza.

Solo con la última transición hacia la democracia, desde el Estado se plantea la necesidad de desarrollar políticas y programas basados en indicadores, que cumplan una serie de criterios de objetividad y factibilidad, que permitan atender un conjunto de problemas sociales, particularmente la pobreza y la extrema pobreza, sin caer en el clientelismo. Dada la debilidad de nuestra política y el vacío institucional en el que ocurre esta transición —con la ausencia de partidos institucionalizados, de fuerzas capaces de estructurar esta transición hacia la democracia—, un papel clave lo tuvieron estas comunidades epistémicas o expertos.

¿Cómo ha sido posible, en un país que enfrentó esta transición por colapso de régimen, sin una clase política institucionalizada, sin partidos, sin liderazgos, avanzar en la reducción drástica de la pobreza que se ha registrado en las últimas décadas? Aquí un rol importante lo han tenido los grupos de expertos y tecnocracias, que han suplido el papel que la política debería haber cumplido. Son también comunidades epistémicas que comparten ciertas definiciones sobre el problema público, en este caso sobre la pobreza, sobre las soluciones o los instrumentos para combatirla o reducirla. Esta es una primera idea

que propongo discutir: ¿qué papel han desempeñado, y cuáles son las limitaciones que tienen para definir el problema público por sí solas en un contexto democrático que debería caracterizarse por el pluralismo, por la intervención política de otro tipo de actores, ya sea desde la sociedad y desde la política?

Un segundo tema es la constante preocupación por mejorar los instrumentos de gestión, la modernización del Estado, por diseñar y rediseñar programas o instrumentos que nos permitan alcanzar las metas. Desde la década de 1990, con las reformas de nueva gestión pública iniciadas por el fujimorismo, en el discurso reformador de ese contexto, la gestión pasó a considerarse como la herramienta clave para modernizar y hacer más transparente y responsable la relación entre el Estado y la sociedad. Una relación que, en el discurso de dicho régimen, había sido manipulada por los políticos, y debía ser rescatada asumiendo un contenido técnico, neutral y no «politizado».

Entonces, la gestión pública era entendida como una herramienta neutral, destinada a proteger las intervenciones estatales del abuso de las burocracias y de la corrupción. Aunque es evidente que la modernización del Estado impulsada por el fujimorismo se limitó a ciertas islas de eficiencia, que el clientelismo no desapareció sino todo lo contrario, considero que este discurso que otorga un papel clave a la gestión moderna y pretendidamente neutral como elemento estructurador de las relaciones entre el Estado y la sociedad permanece vigente como un sentido común dominante en el Estado y como parte de las ideas que comparten los grupos de expertos.

Además, esta centralidad otorgada a la gestión y a la modernización —como herramienta casi única para resolver los problemas— ha sido alimentada por una serie de instrumentos, metodologías, enfoques, que hacen parte del impulso de organismos de cooperación internacional, de procesos de integración, de nuestro interés por participar en redes de cooperación, como la OCDE. Sin ánimo de desconocer el papel central que tiene la gestión, y la importancia de contar con instrumentos adecuados, tengo la impresión de que ocurren dos cosas.

La primera es que tenemos tanta fe en que la gestión por sí sola va a resolver los problemas, que descuidamos otros aspectos clave. Por ejemplo, la capacidad de formular políticas coherentes, que es una capacidad relacionada con

factores institucionales y políticos y no solamente con factores de gestión. O la coordinación intergubernamental, que también tiene una dimensión esencialmente política, y por ello también hay que plantearse el tema del funcionamiento de la descentralización en el Perú.

La segunda es que, en este afán modernizador no siempre se considera el papel clave de los recursos humanos para poder alcanzar las metas y resultados de cualquier intervención estatal. Es decir, por muy modernos que sean los instrumentos, si no cuidamos el factor humano, o si no impulsamos su desarrollo de capacidades y mejoramos sus condiciones laborales y el desarrollo de sus competencias, difícilmente vamos a poder avanzar. Necesitamos contar con un servicio civil de carrera, profesionalizado, con funcionarios y servidores públicos con capacidades en todos los niveles de gobierno.

Y cuando hablamos de este factor humano, pienso que es necesario prestar atención a los eslabones más bajos de la cadena, que son los operadores locales o los «burócratas de la calle», como los profesores, personal de salud, del RENIEC<sup>4</sup>, etcétera. Estos operadores locales que necesitan colaborar en el territorio para que las políticas se implementen. En ese sentido —y teniendo el criterio de interseccionalidad y de multidimensionalidad de la pobreza—, un tema importante es cómo trabajamos en identificar y desarrollar capacidades en estos operadores locales, que permitan incorporar un criterio de género y de interculturalidad en la gestión en el territorio.

Otro problema es que habría que discutir si es posible implementar todas las reformas modernizadoras simultáneamente. Dentro de las organizaciones toda reforma genera resistencias al cambio; por lo tanto se producen bloqueos. Si uno quiere hacer todas las reformas modernizadoras a la vez, probablemente termine provocando un problema mayor, sobre todo si no necesariamente estas reformas se logran ejecutar adecuadamente. Las reformas modernizadoras muchas veces terminan siguiendo caminos híbridos para poder adaptarse a su entorno, y los resultados a veces no terminan siendo los que se buscaban. Entonces, me pregunto más bien si esto no genera efectos perversos; por ejemplo, cuando encontramos casos en gobiernos locales o regionales donde

---

<sup>4</sup> RENIEC: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

existen proyectos paralizados porque están dedicando meses para adaptarse a instrumentos de planificación y de gestión que han sido modificados en Lima para modernizarlos, y esto retarda el avance de las políticas.

Con respecto a la descentralización, ¿cuál está siendo su papel en las intervenciones estatales para combatir la pobreza? La promesa de la descentralización era tener intervenciones más eficientes, eficaces, transparentes; sin embargo, la tendencia ha sido más bien a volver a centralizar las intervenciones sobre la pobreza.

Lo último, que solo voy a mencionar para desarrollarlo en la segunda ronda, es la percepción que puede tener la ciudadanía sobre estas intervenciones del Estado; es decir, cuánta legitimidad, cuánta ciudadanía estamos construyendo con la forma cómo el Estado interviene. Uno de los problemas que revelan las investigaciones es que, si bien hay un esfuerzo del Estado para que su intervención sea técnica, eficiente, basada en criterios objetivos, la percepción de los ciudadanos sobre los programas estatales es más bien confusa, porque no se llega a entender cuáles son los criterios del Estado para el diseño, ejecución y focalización de los programas. Hay más bien una sensación de arbitrariedad, opacidad y lejanía del Estado precisamente por la ausencia de un discurso político que dé sentido a las intervenciones del Estado y a su relación con los ciudadanos.

## Segunda ronda

---

**Jhonatan Clausen:** Hay un tema que me gustaría introducir, aunque no tengo una respuesta para él, y tiene que ver con el financiamiento que se requiere para todas estas expansiones de la política social. Norma Correa comentaba que se ha venido reduciendo la pobreza en América Latina, aunque el ritmo de esta reducción ha disminuido. Emerge la sensación de que ya no estamos creciendo tanto, que no hay fondos para expandir más los programas sociales, que habría que esperar a crecer otra vez para poder seguir invirtiendo e innovando para atacar otras formas de pobreza —aludiendo de nuevo a la multidimensionalidad de la pobreza, la innovación social, etcétera—.

Más allá de si la pobreza se reduce o no con el crecimiento —uno necesita crecimiento y programas a la vez—, esa es una falsa dicotomía que debemos desterrar de la discusión pública: ambos son necesarios. Sin embargo, me parece importante que empecemos a pensar y cuestionar en qué medida es cierta esta idea de que no hay dinero para los programas sociales. Lo digo porque el Perú, incluso en este contexto de desaceleración macroeconómica en América Latina, continúa siendo uno de los países que más crece; al menos no está tan mal como los otros países. Punto número uno.

Punto número dos: aún hoy en día Perú es uno de los países en América Latina que gasta menos en políticas sociales. Este tipo de gasto ha aumentado con la creación del MIDIS, pero continúa siendo uno de los más bajos de la región.

Tercer punto: hace por lo menos tres años, según las cifras del INEI, el índice de Gini, que mide la desigualdad de ingresos en el Perú, prácticamente no se ha movido. Tenemos, entonces: a) desigualdad que no se mueve; b) en términos macro no nos va como en el 2009, pero tampoco somos como otros países de la región que les va muy mal macroeconómicamente; c) somos uno de los países en la región que menos gasto social realiza. ¿No hay fondos para programas sociales? No tengo una respuesta para ese punto, pero creo que es un tema que hay que discutir, o en todo caso debatir cuál es la magnitud del déficit para este rubro.

**Norma Correa:** Planteo una primera idea, que es una provocación. Creo sinceramente que la principal barrera para no tener una medición multidimensional en el Perú es política: se necesitaría un presidente muy seguro de sí mismo para tomar una medición oficial multidimensional. Porque obviamente, un índice así va a dar cifras de pobreza más altas al introducir otras variables: el tema del agua, algún factor que tenga que ver con salud, educación; obviamente, va a subir. Se requeriría un buen presidente, bien apoyado por su bancada, que diga: «miren, peruanos, nos hemos acostumbrado a mirar las cosas así y en los últimos 10 años hemos asumido que por piloto automático tendemos a reducir; y bueno, obviamente en eso el crecimiento económico tuvo un rol importante, pero ahora vamos a tener esta medida

que es más exigente». Creo que ahí está nuestra principal barrera; y en eso coincido con Jhonatan Clausen: no es un problema de datos, ni de capacidad técnica; en todo caso, no es ese nuestro principal problema.

La segunda idea tiene que ver con aspectos que Jessica Bensa ha mencionado, que son muy importantes: los «burócratas de la calle» son la cara del Estado ante el ciudadano. Ahí hay mucho por entender y comprender. A veces desde la academia tendemos a subestimar el mundo de la ejecución, pero si nos interesa comprender cómo se está jugando esta noción de democracia alrededor de la pobreza, nos toca mirar quiénes son aquellos que están dándoles la cara a estas personas; bajo qué términos, qué reglas, qué códigos y formas de relación se ponen en práctica. Podemos tener un programa social que sea muy participativo y muy inclusivo en el papel, pero el que ese papel se vuelva realidad no depende solamente de las buenas intenciones, sino de cómo los operadores organizan su actividad en el terreno.

Finalmente, no quería dejar de mencionar como tensión el cómo las economías ilegales en sus múltiples variantes — tala, trata, minería— complican la vida para las estrategias de superación de la pobreza. ¿Por qué? En principio, por dos razones. La primera es que generan zonas «medio liberadas», donde ni siquiera los programas pueden entrar, a veces por cuestiones de seguridad. La abogada salvadoreña que intervino en la mesa anterior lo sabe bien, porque en El Salvador lo vive cotidianamente. Hay zonas a las que el sistema de focalización salvadoreño no puede entrar; porque están controladas por las *maras*. Aquí no pasa eso; pero por ejemplo, ¿qué ha pasado con Madre de Dios en las cifras de pobreza? ¿Por qué los programas sociales emblemáticos del Perú, han entrado en Madre de Dios apenas hace dos años? Porque nunca focalizaban, porque Madre de Dios sale como una de las regiones más ricas del Perú, por estas quimeras de cómo se genera la data. Y claro: quiero ver cómo se ha levantado la data en ciertos territorios de esta región.

Pero el otro aspecto con las economías ilegales es que tienen un impacto enorme en las aspiraciones de las personas. En el terreno, lo que uno ve es jóvenes en búsqueda de oportunidades: o se van a la economía ilegal, que es una fuente de ingreso rápido —por razones seguramente muy positivas como «quiero estudiar, quiero comprar mi terreno y ayudar a mi familia»—,

o «trato de buscar empleo, y busco apoyo en algún programa social». Estas tensiones se ven en el VRAEM, en zonas de frontera<sup>5</sup>. Creo que hay que pensarlas más orgánicamente en el Perú. Debemos dejar de pensar la economía ilegal como un asunto solo de la criminalística, y empezar a entenderla como un aspecto sustancial en la lucha contra la pobreza.

**Jessica Bensa:** Quería retomar algo de lo que han dicho los otros expositores. Norma Correa nos ha hablado de los retos que existen para reducir estas bolsas duras de la pobreza, y del desafío para evitar que quienes salieron de la pobreza vuelvan a caer en ella. Al respecto quería resaltar la importancia del factor humano; esto es, cómo nosotros garantizamos que quienes están en el nivel más cercano al ciudadano, que son los funcionarios que tienen que implementar todos estos programas y políticas —seguramente muy bien diseñados y pensados por estas comunidades epistémicas de las que les hablé—, cómo logramos que las puedan ejecutar adecuadamente, y tengan una mirada que vaya más allá de cumplir con un conjunto de indicadores. Que tengan esta mirada interseccional, este enfoque intercultural, que facilita que las metas se puedan cumplir y que la gente pueda confiar en las intervenciones del Estado.

Un factor importante es la capacitación y el desarrollo de capacidades de estos funcionarios que trabajan en el nivel operativo, o «burócratas de la calle». Otro aspecto importante es prestar atención a sus condiciones laborales. Es decir, en qué condiciones trabajan estas personas: con una alta rotación, con pocos incentivos. ¿Existe retroalimentación entre lo que experimentan estos funcionarios en su trabajo cotidiano y los diseñadores de los programas? ¿Aprendemos de quienes están en el terreno para modificar nuestras intervenciones? ¿O estamos más preocupados por diseñar un conjunto de indicadores y metas de desempeño, pensados más bien para controlarlos?

La otra idea vincula este tema con lo institucional y la democracia. Jonathan Clausen citaba encuestas en las que un 46 % decía no saber qué era la

<sup>5</sup> VRAEM: valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro, en las regiones de Cusco, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Junín.

democracia y en las que había dificultad para relacionar democracia con lucha contra la pobreza. Esto me parece clave y se enlaza con el quinto tema que me propuse plantear: la paradoja entre los esfuerzos serios, sistemáticos, que ha hecho el Estado desde la transición —y todos estos grupos expertos que trabajan en el Estado, comprometidos con la lucha contra la pobreza— por diseñar políticas, programas, objetivos con indicadores que sean técnicos, que tengan criterios objetivos y no manipulables por el clientelismo político. Y que pese a ese esfuerzo, exista la sensación de que la ciudadanía no siente estar recibiendo un derecho, o estar relacionándose con el Estado como ciudadanos, sino que encontramos una incomprensión acerca de las intervenciones del Estado.

Encuentras gente para la que el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) es un sorteo, que cree que hay una arbitrariedad porque a ellos no los incluyen en estos programas, mientras que a su vecino, que vive en condiciones exactamente iguales, sí lo incluyen. Y te encuentras gente que no entiende los trámites, sus condicionalidades; que no comprenden por qué los admiten o los sacan de un programa social. Y que percibe estos requerimientos y requisitos técnicos de los programas no como una garantía de que no van a ser manipulados, o de que no va a haber corrupción y clientelismo, sino como opacidad y arbitrariedad.

Esto solo se explica por la ausencia de la dimensión política en las intervenciones del Estado. Una ausencia que lógicamente los expertos y técnicos no están llamados a suplir, porque ese no es su papel. Lo planteo para la discusión: ¿cómo insertar la necesaria mirada política de las políticas públicas sin introducir el clientelismo y volver a las malas prácticas? ¿Cómo incorporar esta dimensión política en la lucha contra la pobreza en la relación del Estado y los ciudadanos que permita legitimar las intervenciones estatales, explicarlas, desarrollar discursos y prácticas que involucren a los beneficiarios como ciudadanos? Necesita la eficacia estar reñida con la política en una democracia?

## Intervenciones del público

---

**A:** Excelentes intervenciones las tres. Quisiera referirme a dos puntualmente. Coincido con Norma Correa. Creo que en la administración pública ha habido un esfuerzo extraordinario para mejorar la capacidad en la gestión y diseño de programas públicos, especialmente referidos a la vulnerabilidad social y a la pobreza. Sin embargo, hay un efecto extraordinario de inercias, porque finalmente el servicio es entregado por operadores en situaciones cara a cara. Y si no hay una sensibilidad adecuada para traducir los diseños en contenidos específicos, tratando a las personas como ciudadanos y ciudadanas... Porque no se trata solamente de entregar el micronutriente; no se trata solamente de dar la charla. Hay un factor de empatía con las necesidades.

Pregunten a los adolescentes que tienen que soportar una clase de dos horas acerca de cuestiones absolutamente inútiles para sus problemas reales, impartidas no por uno ni por dos docentes, sino por casi la mayoría. Esa incapacidad, ya no de los programas sociales específicamente, sino de las políticas públicas universales que debieran impedir la pérdida de capital de la población. Simplemente no cumplen su cometido porque estas inercias en estilos, lenguajes, contenidos, no están en sintonía con el diseño de los programas.

El otro tema que quiero mencionar es esta encuesta, donde apenas un 12 % reconoce que la democracia sirve de algo para sus vidas. Mi pregunta es entonces: ¿qué sucede y cuáles son las consecuencias derivadas de la incapacidad del Estado ya no para diseñar, sino para ejecutar adecuadamente programas que respondan a las necesidades de las personas? Planteo una hipótesis: esa respuesta es Jair Bolsonaro. La verdad es que en nuestros programas sociales se juega la legitimidad del Estado de derecho, y por eso necesitamos que estos respondan a las necesidades, no solamente en la mesa de diseño, sino en toda la cadena de valor de implementación de los programas, incluyendo la evaluación de resultados.

**B:** La primera pregunta que me hacía, y en relación con el primer panel, es que se confirma también aquí la ausencia de representación, la falta de confianza, y el tema del reconocimiento del otro. Creo que en lo que se refiere a los programas sociales —hemos sacado los programas sociales del Ministerio de la Mujer para tener MIDIS y mantener el Ministerio de la Mujer, tal como se encuentra actualmente, tan alicaído presupuestalmente—, siento que en temas de políticas de los programas sobre la pobreza, confundimos cuál es el problema público que quiero resolver en un territorio concreto con las personas que están allí. Y vamos de frente a asignar fondos, o lo que sea. Mi punto ahí es que hay ausencia —hoy es mucho más notoria, y Jessica Bensa habló de la recentralización— de gestión pública territorial: *no existe*; no existe articulación intergubernamental. Y seguimos conviviendo con niveles verticales y horizontales de gestión pública que no se entienden entre sí.

La principal dificultad a este respecto es que queremos abordar problemas territoriales, que también incluyen pobreza y otras cosas. Pero hay territorios, y pongo como ejemplo la provincia de Cotabambas, donde está Las Bambas —me sorprendió porque más o menos la conozco—, a la que se ha asignado un presupuesto de 360 millones de soles para 17 mil o 20 mil personas; y hasta ayer<sup>6</sup> solo había gastado como el 35 %. De eso hay bastante en el país, y ello implicaría tener una gestión pública territorial más concreta. Está en los documentos de la propia Secretaría de Descentralización: nadie se quiere reunir con el Ministerio de la Mujer, con el MIDIS, etcétera. Ahí hay un tema de planeamiento estratégico, donde, otra vez, es el gasto presupuestal el que nos hace planificar el Estado. Hay en ese asunto un dato interesante: como no va a haber regiones, CEPLAN está avanzando una lógica de mirada territorial desde la provincia.

**Jeanine Anderson:** Extrañé en las presentaciones un mayor énfasis no en programas sociales, sino más allá: inversión en infraestructura, caminos y carreteras, saneamiento ambiental, protección contra

<sup>6</sup> 25 de octubre, 2018.

inundaciones, y actividades afines del Estado. Porque poniendo en la balanza los programas sociales frente a semejantes inversiones, me imagino que los programas sociales terminan siendo la parte menor. En esa misma línea, en muchos lugares el empleo estatal ha sido parte de estrategias antipobreza que han resultado exitosas. Hablo más desde el caso de los Estados Unidos. Conocemos los grandes programas de empleo público bajo el *New Deal* que revirtieron los efectos de la Gran Depresión. Sin embargo, existen muchas otras historias del empleo público utilizado como estrategia de combate a la pobreza y exclusión. Muchas involucran a afroamericanos contratados en puestos de servicios, como promotores de salud en sus propias comunidades, eventualmente como administradores de programas y gobiernos locales.

Actualmente en el Perú los programas sociales están creando empleo para una gran cantidad de jóvenes, técnicos y profesionales, egresados de universidades del interior. Conocedores de su medio, sirven de eslabones, como gestores en el campo y especialistas y traductores en instancias de planificación. Enhorabuena. No obstante, las más pobres —miles de mujeres que trabajan en programas como CunaMás, centros preescolares no escolarizados o campañas de salud— ocupan una categoría no de trabajadoras sino de colaboradoras. Pueden hacer jornadas de 8 horas o incluso más en sus puestos, pero son compensadas con un «estipendio» o «propina» y un plato de comida.

El punto crítico no solo es recibir un sueldo con derechos laborales; es la estabilidad del empleo y el ingreso, lo que le permite a la persona hacer presupuestos y planes con cierto horizonte. Nuevamente, en los razonamientos alrededor de estas «colaboradoras» y «animadoras» aparecen los viejos temas que ponen en duda las cualidades morales de los pobres. Darles un contrato y pagarles un sueldo fomentaría la «dependencia», se dice; además, siendo mujeres pobres, sus necesidades y aspiraciones son mínimas.



MI pregunta va para Norma Correa, quien mencionó que los programas de transferencia de recursos como Pensión 65 y Juntos son exitosos. Yo tengo un prejuicio: pienso que no, que generan quizá una conducta

conformista. Tal vez pueda profundizar un poco en ello. También creo que tiene relación con lo que mencionó Jeanine Anderson: que posiblemente estos recursos puedan ser mejor utilizados para infraestructura, caminos, irrigación, servicios, escuelas, escuelas técnicas para los jóvenes, que desde el campo vienen masivamente para la ciudad pensando que les va a ir mejor.

**D:** El señor que me antecedió tocó el tema de la territorialidad. Debemos preguntarnos si la academia saca buenos técnicos en territorialidad. Veremos que son contados con la mano, o tienen que estudiar afuera. Cuando esos problemas de territorialidad se producen, generan conflictos sociales, que hemos tenido en cantidad, y ahí tampoco contamos en la academia con personas capacitadas en manejo de conflictos. No hay un título, no hay un diplomado. He visto alguno, pero era gente preparada para manejar conflictos desde adentro. Esto va aunado específicamente a cuál es el recurso humano que necesitamos.

Respecto a los programas sociales, relato una experiencia. En Ica, un empresario me dijo: «No puedo conseguir personal, porque la gente dice que si acepta el trabajo que le ofrezco va a perder la pensión del programa Juntos». En Madre de Dios estuve en un foro; una ONG se dedicaba al problema de la prostitución infantil. Les dije: «a esa gente la rescatas y vuelve». ¿Y por qué vuelve? Porque ya se acostumbró, ya se malogró. Le das un trabajo formal y se da cuenta de que en un mes, en una cita con un minero, gana esa cantidad de plata, y reincide.

En cuanto a métricas, va más allá de lo económico. Estamos acostumbrados a ver cómo va el crecimiento del PBI económico, pero no el del PBI social, que es un poco más complicado de ver y analizar.

La academia tiene el reto de formar profesionales para realmente resolver esos problemas, y reenfocar los programas sociales para que no generen una situación complaciente. Como me decía una ciudadana de provincia: «¿sabes qué?: a esa gente tú les das, y ya no quiere hacer nada más».

**E:** Tenía muchas dudas de introducir esta idea, pero creo que podría ser útil. Me dejé pensando mucho un artículo que escribió el novelista

Santiago Rocagliolo, que trata de explicar algunas lecciones que deja la votación mayoritaria por Bolsonaro (2018), que ya se mencionó. Porque estamos hablando de pobreza y democracia, y uno se pregunta por qué en Brasil los pobres beneficiados por los programas sociales —sobre todo mediante transferencias condicionadas, que han sido los programas más importantes de Lula— ahora están apoyando a Bolsonaro. ¿Qué lecciones deja eso a la mentalidad humanista, trátase de un humanismo liberal o humanismo socialista, que, creo, son las dos principales corrientes humanistas en el mundo?

Una de las ideas que plantea Rocagliolo es no descuidar la seguridad. La gente tiene miedo; se ve perjudicada por la falta de protección policial, o por el abuso policial. Como dice el novelista, a esta gente nunca se le ha proporcionado una intervención policial vinculada a los ciudadanos. Y el miedo —ya que se hablaba de emociones— genera esa adhesión a un político que a todos los aquí presentes nos genera escalofríos, ¿creo, ¿no? Una persona que odia a las mujeres, a los homosexuales, que odia la democracia... ¿por qué es elegida?

Rocagliolo también nos habla de otros dos factores importantes. Uno, no despreciar la religión. El cemento, lo que unifica a los pobres, y en general a la ciudadanía; es su ilusión, o su esperanza en una propuesta espiritual y religiosa. Y lo que se nota en las favelas brasileñas es la importancia de varias corrientes religiosas que son acogidas por esos pobres, y que Bolsonaro está aprovechando. El segundo factor, que no creo necesario desarrollar aquí, es no desacreditar la democracia.

**F:** Quería mencionar dos puntos. El primero alude a los programas de asistencia social. Es evidente que tanto Juntos como Pensión 65 tienen serias dificultades para su implementación. Pregunto si esas dificultades se deben a las personas que los ejecutan, o es *per sé* al asistencialismo, del que ya deberíamos ir zafándonos dentro de una real ejecución de políticas públicas en materia de pobreza.

El segundo punto concierne a reforzar el comentario sobre la ausencia de políticas públicas a nivel territorial. En mi experiencia en municipalidades he visto este problema de manera latente; por ejemplo, cuando

una municipalidad instala un Hospital de Solidaridad, o un servicio de atención ambulatoria, lejos de complementar al Ministerio de Salud lo que hace es duplicar un servicio que se está dando. O cuando vemos los programas sociales como prevención del embarazo, o género: a un mismo territorio va una DEMUNA, una ONG, o hasta el MINSA. Pero no encuentras que estos diferentes agentes apunten a un mismo objetivo respecto a la población. Ahí nos damos cuenta de que hay una ausencia notable con respecto a lo territorial.

## Respuestas

---

- **Jhonatan Clausen:** Voy a retomar el comentario de Jeanine Anderson sobre las infraestructuras, la prevención de desastres, y lo que se mencionó acerca del miedo y de la seguridad. El término pobreza tiene una connotación simbólica muy importante, porque nos remite a la idea de lo inaceptable, lo escandaloso, lo urgente, lo indigno. Creo que una concepción de pobreza en sus múltiples dimensiones —es decir, que incorpore por ejemplo la falta de conectividad, de caminos, o de servicios básicos como privaciones centrales que hacen parte de la pobreza; el medio ambiente como otra dimensión; la seguridad física, el miedo como un componente de la pobreza—, puede contribuir mucho a que la acción del Estado de lucha contra la pobreza —para retomar el surgimiento del populismo— muestre de qué manera puede aportar a que los ciudadanos perciban de manera más tangible cómo la democracia puede ayudar o contribuir para que puedan tener una vida en unas condiciones dignas. Creo que no hay que desestimar esa carga simbólica de la palabra *pobreza*, ni las potencialidades de incorporar en este concepto otras dimensiones que son igualmente importantes.
- **Norma Correa:** Muchas gracias por sus comentarios. Les decía que tiendo a defender los programas sociales no porque sean perfectos, sino porque creo que hay que evaluarlos con justicia. En los últimos diez años he tenido la oportunidad de estudiarlos a través de una serie de trabajos de campo en diferentes puntos del país. Sobre lo que he podido ver en mi experiencia y por la literatura disponible, puedo decir algunas cosas. Algo que me parece importante: ¿cómo evalúas este tipo de intervenciones?

Tenemos las transferencias monetarias, que suelen desatar pasiones. ¿Cuál es su éxito? Eso es muy importante, porque si uno evalúa el éxito por sus indicadores básicos, que es estimular la demanda de servicios públicos de educación y salud, hay evidencia cualitativa y cuantitativa que

muestra que sí mueve los indicadores. Pero si se las evalúa en función de a cuánta gente sacan de la pobreza, ahí estamos perdidos. Porque, ¿ustedes creen que con un programa social van a salir de la pobreza? No. Y algo que no se dice claramente: ¿saben cuánto dinero pone Juntos en el bolsillo de los usuarios? Doscientos soles bimestrales, 1200 soles anuales. En el Perú la tarifa es plana. ¿Eso qué quiere decir? Que tengas uno, dos o diez hijos, recibes lo mismo. No es como en otros países de la región, donde esa cantidad varía con el número de hijos, si están en primaria o secundaria.

En este contexto, ¿es posible afirmar que los programas sociales —para seguir con ese ejemplo particular—, las transferencias monetarias, generen conformismo o incentivan desempleo? Yo diría que no, y habría que mirar más finamente otros elementos. Tenemos que ver, por ejemplo, cómo se está usando ese dinero. Algo que se dice mucho es que la gente se toma la plata. ¿Eso pasa? Sí pasa, pero no es el problema principal.

Por ejemplo, lo que vengo encontrando hace ya varios años tiene que ver con los decisores del uso de ese dinero: ¿saben cuál es el más influyente de todos? El docente: *los docentes tienen enorme poder* para decidir en qué se gasta ese dinero. ¿Por qué? Porque ellos te firman la asistencia, y eso es clave para que no te suspendan. El docente es muy influyente en decir «esto lo usas para educación»; lo cual suena bien, en principio. Pero estamos donando a familias en pobreza extrema, a las que se obliga, por ejemplo, a que el estudiante tenga la chompa y la blusa del colegio para que entre al local. La blusa cuesta 40 soles. Y que obligatoriamente tengas que dar la cuota para «la donación de no sé qué» del colegio...

Quiero decir que debemos mirar más claramente. Si queremos que esa transferencia monetaria sirva eventualmente para el ahorro, para la inversión productiva, tenemos que empezar a mirar primero la magnitud que realmente tienen; y, segundo, quiénes son los que realmente están direccionando ese gasto.

En el asunto del empleo, no es que no haya efectos: hay, ¿pero por dónde van? No va por el tema de que la gente deja de trabajar, sino que se reconfiguran los roles del hogar. Padres de familia que dicen: «bueno,

Jessica, como tú recibes la transferencia monetaria y tú haces el contrato con el Estado, tú tienes que ver que te alcance para el colegio, para los útiles; y yo no, porque ya tú recibes...». Es un ejemplo que tengo bastante documentado, y aparece también en otros países. No se trata entonces tanto de que dejen de trabajar, sino de que creen que ya no es su responsabilidad. Eso quiere decir que debemos mirar más finamente la ejecución en razón de los mensajes que se están promoviendo.

Claramente, la entrega de un programa social no puede ser utilizada por los padres de familia para disminuir su responsabilidad. Yo también he visto casos de «no te voy a pasar la pensión alimenticia, porque ya recibes tu programa social». Pero eso está lejos de que fomenten el conformismo en general. Hay que entender los programas desde su ejecución, generar cuerpos de evidencia amplios que nos permitan entender los cambios, no solamente en materia de indicadores, sino en el comportamiento que están generando a mediano plazo. Ahí yo coincido que tenemos que mirar, y mirar finamente.

Ahora, yendo a la intervención de Jeanine Anderson, es debatible. (Estoy entre quienes creen que la mejor política social es el empleo.) Y digo debatible porque hay gente que no piensa igual. Obviamente, voy a ser de las que va a decir que nadie va a salir de la pobreza a punta de programas sociales, y que va a ser indispensable no solo la conexión con la empleabilidad, sino que se sostengan niveles de crecimiento que permitan la inversión social y que sostengan la inversión pública en estos aspectos. Por tanto, a futuro, uno de los grandes pendientes de la protección social en el Perú es cómo tiende puentes con las políticas de empleo; en un contexto donde el Ministerio de Trabajo tiende a mirar más hacia otro tipo de regulaciones y no tiene una mirada proactiva en función de soluciones de empleabilidad de los pobres.

Y hay mucho que se puede hacer. Jeanine Anderson ha dado un ejemplo concreto. Otro ejemplo son las compras públicas a la agricultura familiar, que se hacen en varios países de la región y en el país se han hecho en menor escala. Es la clase de medida que puede generar mucho dinamismo económico a nivel local, pero tenemos que encontrar las

soluciones de gestión para que se ejecuten y que no terminen creando ningún problema legal a los pequeños productores si incumplen alguna acción con el Estado. En conclusión, debemos encontrar los mecanismos para hacerlo viable, y no simplemente dejar de hacer las cosas porque son difíciles.

- **Jessica Bensa:** Se ha planteado el tema de la inercia de los operadores, si tienen una sensibilidad adecuada, y cómo esto se relaciona con la democracia. Yo mencionaba este tema de los «burócratas de la calle» y el papel que cumplen: no se trata solamente de que la política sea efectiva, sino también de las percepciones que los ciudadanos van a tener de las intervenciones del Estado. En otros países existen estudios sobre la forma como operan los burócratas de la calle, si contribuyen o no a generar confianza generalizada en las instituciones; con indicadores que demuestran que mientras haya una mayor percepción de equidad y justicia en las intervenciones de estos funcionarios, crece la confianza en las instituciones, en el Estado y en la democracia.

Alguien mencionó de la ausencia de representación, de confianza, reconocimiento, y la vinculaba a la ausencia de un enfoque descentralizado. Es uno de los temas que introduce, justamente para provocar, porque me parece importante. La descentralización es clave, porque permite adaptar las políticas al territorio, reducir brechas de ejecución, y tiene una influencia importante en cómo percibimos las intervenciones del Estado; en desarrollar confianza en las instituciones, en si valoramos la democracia.

Entre los temas tocados por Jeanine Anderson estaba el de las madres cuidadoras, todos estos operadores, y cómo bajo una lógica que supuestamente viene de enfoques de gestión pública —que ponen el énfasis en la corresponsabilidad de los beneficiarios y de la sociedad, y la participación de esta en la gestión del Estado, como una mirada democratizadora, participativa, empoderadora— terminan teniendo efectos contrarios o perversos al producir un conjunto de actores que cumplen funciones y tareas, trabajan como si fueran funcionarios del Estado, pero no reciben una remuneración adecuada. Entonces hay una contradicción entre

querer reducir la pobreza y emplear para ello a burócratas de la calle u operadores que trabajan en condiciones precarias, sin condiciones para poder realizar bien su trabajo. Ese es un tema clave.

También planteaba Jeanine Anderson que nos hemos centrado mucho en los programas sociales; y es cierto. Hay un énfasis en estos programas focalizados, y hasta ahora una dificultad para relacionarlos con otras miradas, otros enfoques u otras políticas más universales. Ese es un déficit que tenemos.

Sobre si los programas son exitosos o si más bien generan asistencialismo, eso depende de cómo los vinculamos con políticas de empleo, con otras políticas, teniendo una entrada más integral. Personalmente me inclino por las políticas universales, pero hay que ver si existen las condiciones institucionales y políticas en el Estado para poder cambiar los modelos que se han venido desarrollando desde hace décadas. Ese es un tema más político.

Norma Correa hablaba de la dificultad que puede tener un presidente para cambiar la medición de la pobreza, los indicadores o criterios para medir la pobreza; es un tema más bien político más bien; no es algo que se pueda desarrollar desde lo técnico.

Sobre los recursos humanos, la territorialidad y la falta de formación de operadores, de especialistas en el enfoque territorial, hace poco tuve la ocasión de participar en un diagnóstico sobre el desarrollo de capacidades en el Estado, y entre los múltiples elementos de ese diagnóstico aparecía el de la oferta educativa. Es decir, suponiendo que pudiera haber la capacidad de hacer un diagnóstico adecuado de las brechas de competencias, no solo de conocimientos de los servidores públicos; que pudiera haber una alineación entre la planificación estratégica de las organizaciones y la planificación de la gestión de desarrollo de capacidades de las entidades del Estado; que hubiera suficientes recursos para capacitarlos, tenemos todavía el problema de que no existe oferta. No existe oferta ni siquiera en Lima, y mucho menos en el interior del país, para ciertos temas; es decir, la oferta prioriza lo que la demanda pide.

¿Y qué pide la gente para formarse? Pide ser formada en *competencias transversales*: en contrataciones, presupuestos, sistemas administrativos, en esas competencias que permiten tener empleabilidad en el Estado, y saltar de un sector a otro para conseguir un empleo. Porque en nuestro Estado las personas rotan. Entonces, si te especializas totalmente en medio ambiente, minería, interculturalidad o en género, cuando luego sales de ese sector o entidad, ¿a dónde vas? Tus posibilidades de emplearte son limitadas y, lógicamente, la oferta que las casas de estudio ofrecemos responde a esa demanda.

¿Cómo podríamos romper este círculo? Tendría que haber una cooperación público-privada entre SERVIR y las universidades, los centros de formación, para generar propuestas formativas que tengan además un carácter certificado por SERVIR, y que cumplan condiciones que permitan generar esas competencias. Pero esto es todo un reto, un reto que deberíamos impulsar y en el que el corresponde al Estado tener el liderazgo para identificar las competencias que requieren sus recursos humanos en distintos campos y para plantear propuestas de cooperación a las universidades públicas y privadas.

Un participante hablaba de Bolsonaro, y estoy de acuerdo en que es un tema que preocupa. De alguna manera, hay un vínculo con lo que estuve planteando: tenemos tanta preocupación con que las intervenciones del Estado no sean clientelistas, que sean absolutamente técnicas y objetivas, ya sea por no tener un discurso político, porque no tenemos la capacidad de desarrollarlo, o porque no tenemos los actores que lo desarrollen. Pero justamente esta ausencia de la política al final genera un vacío en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Este vacío no puede llenarse solo con propuestas técnicas, y eventualmente el peligro es que podría ser ocupado por discursos populistas y por actores populistas.

Sobre si hay brechas de implementación, o si el problema es del diseño, ambas cosas aparecen interrelacionadas.

- **Silvana Vargas:** La mesa ha hecho una labor realmente admirable. No pretendimos, en ningún momento, llegar a conclusiones o a respuestas definitivas. El debate está planteado. El diálogo va a continuar. Los invitamos a la tercera sesión sobre pobreza, interseccionalidad y democracia. Muchísimas gracias a todos.

*Encuentra el video completo de la mesa aquí*



## Tercera mesa: Pobreza, Interseccionalidad y Democracia

---

**Stéphanie Rousseau:** Les doy la bienvenida a la última sesión de esta jornada del diálogo público sobre pobreza y democracia en el Perú. En el orden en el cual van a presentar sus reflexiones tenemos en la mesa a Martín Tanaka, profesor de Ciencia Política; a Patricia Ames, profesora de Antropología; y a José Carlos Orihuela, profesor de Economía. Como habrán visto en el programa, nuestro tema es bastante amplio: pobreza, interseccionalidad y democracia. Nos llama a considerar centralmente el tema de la democracia, que no había sido tan central en las dos primeras sesiones. También introducimos la noción de interseccionalidad, un paradigma que se ha desarrollado en las ciencias sociales para tratar de entender la complejidad de las categorías sociales, de sus interacciones en la práctica.

Quisiera lanzar unas preguntas que, me parece, emergen de la discusión de la mañana. Hemos hablado extensamente de las formas de definir la pobreza; de acercarnos a quiénes son los pobres; de cómo entender la pobreza, si en términos de situaciones o de relaciones sociales. También hemos conversado profusamente acerca de cómo entender la intervención del Estado. De hecho, ese era el tema central de la segunda sesión. Todos coinciden en que el Estado ha actuado mucho, si bien de forma inadecuada o criticable en ciertos contextos.

Es mi posición que, en los últimos 20 o 30 años, el tema de la pobreza en el Perú se puede entender a través de la construcción del Estado. Mucho de lo que el Estado ha devenido -si podemos decirlo de esta manera-, es a

través de su discurso y sus acciones públicas, en lo que se llama en la jerga científica, tecnocrática, la «lucha contra la pobreza»: un gran paradigma que ha emergido desde instituciones internacionales y actores de la cooperación, y que se ha impuesto como el lenguaje dominante desde la implementación de políticas neoliberales.

Tenemos en el Perú, básicamente desde las décadas de 1980 y 1990, grandes procesos de transformación profunda de la sociedad. Por un lado, el proceso de democratización, que lo podemos entender estrictamente desde el plano del régimen político, incluyendo sus interrupciones y límites. Y democratización en un sentido más social, a raíz de procesos más antiguos; por ejemplo, de reforma agraria. Y tenemos otro campo de reformas, en el campo socioeconómico, bajo la ideología u orientación neoliberal. Cabe entonces preguntarse cómo han ido interactuando estos dos grandes ejes de transformación. Esa es una de las preguntas que podemos hacernos.

Finalmente, algo que hemos ido conversando con anterioridad, es cómo entender estos esfuerzos alrededor de la lucha contra la pobreza desde la perspectiva de la democracia. Es decir, ¿ha contribuido positiva o negativamente a la participación ciudadana, a la representación política?; ¿qué vínculos o qué relaciones podemos proponer para entender este entrecruce? No siempre se la aborda directamente, pero es una pregunta muy interesante por explorar, y que de hecho mis colegas van a hacer mucho mejor que esta modesta introducción.

**Martín Tanaka:** Buenas tardes, muchas gracias a todos por estar aquí. Esperamos exponer algunos elementos que permitan hacer una buena discusión. Yo voy a aproximarme a las relaciones entre pobreza y democracia en el marco de lo que Stéphanie Rousseau ha mencionado, por supuesto desde mi disciplina, que es la ciencia política, y desde mis propios sesgos marcados por lo que he trabajado y escrito.

Entraré en el tema revisando la experiencia de los países latinoamericanos en los últimos años, porque creo que en esta época la pobreza ha sido central en la discusión política sobre la región. En ella las estrategias de combate a la pobreza han sido formas de legitimación política muy importantes, y para la

legitimidad democrática de los gobiernos en los últimos años. En ese conjunto ubicaré el caso peruano y algunas singularidades que merecen resaltarse y que abren algunos asuntos al debate.

El tema de la pobreza, como Stéphanie Rousseau mencionó hace un momento, está enmarcado en América Latina en un contexto particular. Diríamos que la discusión en los últimos años sobre la pobreza y qué hacer frente a ella ha estado muy marcada por el cambio de modelo económico que sufrió toda la región. No se hablaba tanto de estrategias de combate a la pobreza en la época —por llamarla así— del Estado desarrollista. Más bien, la crisis de este, los procesos inflacionarios, los déficits fiscales, la necesidad de ejecutar programas de ajuste estructural muy duros, con graves consecuencias sociales, aparte de las políticas de estabilización, aumentaron los niveles de pobreza.

Entonces tenía que haber una propuesta, un conjunto de medidas para atender estos problemas de emergencia, de aumento súbito de la pobreza en el contexto de los programas de estabilización. Ese es el marco general. Por eso, cuando se empieza a pensar la pobreza en los años 1990, se está pensando en iniciativas bastante acotadas, estrictamente focalizadas en un grupo desfavorecido, afectado. Son estrategias que se piensan como temporales, porque la población que es beneficiaria de estos programas tiene que desarrollar iniciativas para salir por sus propios medios de la condición de pobreza.

Pareciera que al comienzo no había mucha claridad respecto a cómo debía hacerse esto, pero con el tiempo se fue consolidando un modelo. La experiencia mexicana es muy ilustrativa al respecto. Ha sido un referente que muchos países han tenido, una especie de laboratorio cuyas conclusiones luego se divulgaron hacia otros países. A finales de los años 1980, con el gobierno de Salinas de Gortari en México, hubo un programa de adopción de políticas orientadas al mercado, de promoción de la inversión privada. En ese marco aparece el programa nacional de solidaridad, el PRONASOL, en el contexto de la promoción de mecanismos de mercado, de atracción de inversión extranjera e integración con los Estados Unidos.

Y bueno, ¿qué hacemos entonces con los más pobres? Tiene que haber un programa especial para ellos, pues se trata de un asunto importante para la legitimidad del régimen político. A partir de ahí se va evolucionando poco a

poco. Al comienzo hubo programas de todo tipo, en donde se daba poco dinero para pequeñas obras de infraestructura, pequeñas obras sociales. Con el tiempo, el PRONASOL se convierte en PROGRESA; van cambiando los gobiernos, va cambiando el nombre, y al final se va generando algo así como un consenso acerca de que el *state of the art* más avanzado en estas políticas de combate a la pobreza, terminan siendo las transferencias condicionadas de dinero. No es que se deba invertir; el Estado no tiene por qué comprar tractores para hacer caminos, porque eso es mucho estatismo. Más bien, hay que dar el dinero directamente a la gente, pero poniéndole ciertas condiciones: tiene que llevar a los niños a la escuela, tiene que ir a las consultas médicas. Eso generará capacidades que van a permitir que la gente salga por sí sola. Todos aquí conocemos muy bien ese mecanismo.

Si uno pasa al caso peruano, es similar a la evolución que hemos vivido desde el FONCODES de los años 1990 hasta el Juntos contemporáneo. Lo que hemos tenido en el Perú se ha vivido en México y en toda la región, al punto que en todas partes encontramos este tipo de políticas con algunas variaciones y ajustes. Ahora, si bien al comienzo esto se pensó como una intervención muy puntual, de emergencia, coincide con dos cosas muy importantes, que van a marcar a toda la región conforme ingresamos en el nuevo siglo.

La entrada en el siglo XXI vino acompañada de una crisis financiera que afectó muy duramente a todos los países de la región. Eso entonces propició que la promesa neoliberal, que estuvo muy de moda en la década de los años 90, perdiera capacidad de seducción, lo que provocó que en varios países se diera lo que luego llamamos el «giro hacia la izquierda». La promesa del neoliberalismo no se llega a cumplir; hay que buscar alternativas. En algunos lugares el giro fue más radical, en otros más intermedio, en otros no se dio, pero los grupos de izquierda mejoraron su posición política, obtuvieron más votación.

Sin embargo, es importante decir que ese giro no implicó una vuelta a los esquemas desarrollistas de los años 1970 o 1980. Porque a pesar de que hubo este giro hacia gobiernos más de izquierda, en el fondo la concepción de la política social no cambió demasiado. Es decir, estos criterios de focalización, de transferencias condicionadas de dinero, de alivio temporal, focalizado, en una situación de emergencia, se mantuvieron con los gobiernos de izquierda.

Por eso uno encuentra que este tipo de programas han sido aplicados por gobiernos que estaban más hacia la derecha, como en México o en Colombia, y por gobiernos más hacia la izquierda, como en Brasil o en Bolivia. Y esencialmente se trataba de lo mismo.

Por supuesto, una gran diferencia tiene que ver con otro factor, que es fundamental para entender lo que pasó en el nuevo siglo. Es que, a partir del año 2003, y claramente después, tuvimos también lo que hemos conocido como el «boom de crecimiento económico», asociado al aumento del precio de los productos de exportación. A partir de ese año, toda la región crece. La recaudación tributaria y los presupuestos públicos aumentan; por lo tanto hay mucha más disponibilidad que en la década anterior para destinar recursos a la política social y el combate a la pobreza.

Esto tuvo consecuencias muy importantes sobre la legitimidad de los regímenes políticos en toda la región. En general, uno diría que la década del año 2000 y los primeros años de la década siguiente fueron años de crecimiento y de relativa popularidad de todos los presidentes. Les va tan bien que buscan reelegirse. En muchos países las constituciones se cambian para que se puedan reelegir, porque eran muy populares en general. Son años en los que, como digo, la economía crece, la pobreza se reduce, la inversión social aumenta, y la legitimidad democrática de los diferentes gobiernos de la región está en alza. En este panorama Perú es un caso muy raro, porque no sigue el patrón que se ve en los otros países.

Ahora bien, en este marco, uno podría detectar dos grandes tipos de problemas que, simplificando mucho la discusión, podría asociar a una inclinación de los gobiernos hacia la derecha o hacia la izquierda. Encontramos entre estos últimos un uso político, muy consciente, de la política social de combate a la pobreza como herramienta de legitimación. En unos casos manteniendo una lógica más técnica, más aséptica, que intenta no politizar en demasía los programas sociales. Y en otros, una intervención política mucho más abierta. Pensemos en Chile o Brasil, en el primer caso, y Venezuela, Ecuador o Bolivia, en el segundo. Pero en medio de estas diferencias, estos gobiernos utilizan un «caballito de batalla» central en sus estrategias de legitimidad: la inversión social y las estrategias de lucha contra la pobreza.

Como resultado, las tasas de pobreza se reducen y además los beneficiarios se politizan, en el sentido de ser más conscientes de ejercer sus derechos ciudadanos, y no ver estos programas como dádivas de parte del Estado. Esto se traduce en mayor organización y presencia política, y todo eso está muy bien. Pero el lado problemático de esta fórmula es que legitima liderazgos políticos que terminan incurriendo en prácticas reñidas con el respeto a la institucionalidad: amenazas a la oposición, al congreso, intentos de reelección. Todo esto también mina la dimensión democrática, a pesar de que en la dimensión social se trata de gobiernos con una gran legitimidad.

En el otro lado tenemos gobiernos de derecha, que hasta cierto punto son ciertamente más escrupulosos en el respeto de las instituciones, del pluralismo y del equilibrio de poderes. Pero no son tan netos, tan fuertes, tan decididos en cuanto al impulso democratizador de las políticas sociales. Es decir, la política social de combate a la pobreza no se mueve demasiado de los márgenes asépticos, tecnocráticos, y no se traduce necesariamente en la activación, politización y empoderamiento de los sectores más pobres de esos países.

Con todo, uno puede decir que esto tuvo consecuencias muy importantes. Uno encuentra un ejemplo muy evidente en Brasil. Observando su demografía electoral, expresada en el respaldo al Partido de los Trabajadores (PT), cambia totalmente. El PT, que solía tener mayor votación en centros urbanos, más vinculados al sindicalismo obrero, en los núcleos industriales, comienza a hacerse fuerte en las zonas más marginales del nordeste, donde está la mayoría de los beneficiarios de esas políticas sociales. Entonces, tuvieron mucho impacto sobre el funcionamiento del sistema político.

Todo esto entra en problemas a partir de los años 2012, 2013. Las tasas de crecimiento se reducen, ya se habla abiertamente del final del *boom*, empiezan problemas de déficit fiscal, de financiamiento; los programas sociales no pueden sostenerse como hasta entonces habían funcionado, y queda la gran interrogante de qué va a pasar: cuáles van a ser ahora las estrategias de lucha contra la pobreza, y cuáles van a ser los mecanismos de legitimación del régimen político. Esa es una pregunta que sigue abierta. Como todos sabemos, todos los países de la región, de una manera u otra, muestran problemas

muy serios. Si antes los presidentes eran muy populares y se reelegían, ahora el panorama se ve muy mal en general en todas partes (en México, en Colombia, en Chile, en Brasil).

Termino haciendo un comentario breve sobre el caso peruano. En este marco, el Perú aparece como un caso muy particular. Tiene varias paradojas que son interesantes para reflexionar. Es uno de los países que más creció económicamente en comparación a sus vecinos, y muchos indicadores registran que es uno de los países que más éxito tuvo en cuanto a la reducción de la pobreza comparado con ellos. Sin embargo, esa reducción de la pobreza no obedece a una estrategia consciente, premeditada, articulada del Estado para conseguirlo. Si se compara el porcentaje de gasto social del Estado peruano con el de los demás países, se aprecia que es uno de los más bajos de la región. Ocurre lo mismo con el número de beneficiarios de los programas sociales; también es de lo más bajos. Hay allí una primera paradoja que me parece muy interesante explorar: ¿cómo así, cuáles son los mecanismos que hacen que este resultado se haya dado en el Perú, sin un esfuerzo muy premeditado del Estado para eso?

En segundo lugar, a pesar de este crecimiento económico y de reducción de la pobreza, nuestros gobiernos en estos años han sido muy impopulares; eso es muy diferente al resto de la región. Terminan sus gobiernos muy mal, sus posibilidades de reelección como partidos son nulas, los gobiernos salientes ni siquiera son capaces de presentar candidato en la elección siguiente.

Finalmente, llamo la atención sobre algo que ha aparecido en los paneles anteriores. El Perú es también un caso paradójico porque hace algún esfuerzo para desarrollar una institucionalidad social de combate a la pobreza, hay cierta preocupación por estos asuntos, y cierta búsqueda de legitimidad política a través de estas iniciativas; pero en realidad ocurren en un ambiente sumamente adverso. Veamos. El gobierno de Toledo se entusiasma tardíamente con este tipo de programas. El gobierno de Alan García tenía un discurso totalmente adverso a los sectores populares, que eran vistos como enemigos de la inversión privada, los «perros del hortelano». Hay iniciativas de desarrollo social, pero un contexto político muy adverso. El gobierno siguiente, el de Ollanta Humala, es un poco más amigable, pero su giro hacia el centro o hacia

la derecha hizo que fuera muy prudente para no ser acusado de izquierdista, de chavista o de populista.

¿Hubo avances? Sí, pero el contexto político es adverso; y creo que esto podría ayudar a entender por qué la implementación de las políticas sociales no va acompañada de una conciencia clara del ejercicio de derechos. Se hacen cosas, pero el contexto político está transmitiendo un mensaje que va totalmente a contracorriente de lo que la institucionalidad social quiere hacer.

**Patricia Ames:** Muchas gracias al CISEPA y a Hanns-Seidel-Stiftung por la invitación a participar de estos diálogos. Por provenir de la antropología, mi intervención, a diferencia de la de Martín Tanaka, va a tener más ejemplos desde lo microsocioal, ya que esta disciplina con frecuencia ha desarrollado aproximaciones al tema de la pobreza desde la perspectiva de las experiencias y vivencias de los que llamamos «pobres». Empiezo diciendo algo que ya se mencionó en la mañana: que en los últimos años las estrategias de lucha contra la pobreza contribuyeron a acercar al Estado a poblaciones que antes estaban marginadas de sus servicios. Más allá de la forma en que entraba el Estado, de pronto aparecía en zonas donde nunca antes había estado. Sin embargo, esta presencia se ha dado definiendo a estas poblaciones de una manera muchas veces unidimensional: el rasgo distintivo es la pobreza, un punto de corte en la línea, que designa tal cantidad de ingresos o un promedio que indica acceso o no a necesidades básicas, como ya lo mencionaba también Jhonatan Clausen al criticar cómo se mide la pobreza.

Desde las ciencias sociales en general, y de la antropología en particular, este concepto de pobreza no deja de ser problemático. Por un lado, lo que se considera pobreza puede variar entre grupos culturales diversos, pues lo que se estima valioso no son siempre y únicamente las posesiones materiales. En el mundo andino, por poner un ejemplo, el carecer de relaciones sociales puede calificar a una persona como pobre: el *huaccha*, el huérfano. La persona que no tiene padre, no tiene madre, no tiene familia, parientes, es la persona más pobre, porque carece de vínculos sociales que le permitan insertarse en redes de responsabilidades y reciprocidades. En ese contexto, las posesiones materiales no son lo único que define la pobreza.

Por otro lado, las personas concentran diferentes rasgos e identidades que interactúan de maneras complejas para contribuir a definir su lugar en la sociedad. Justamente, como ya indicaba Stéphanie Rousseau, el concepto de *interseccionalidad* surge para destacar cómo las diversas identidades que atraviesan a un mismo individuo pueden interactuar para reforzar su situación de vulnerabilidad, de subordinación, y para reproducir las desigualdades en nuestra sociedad. De este modo, cuando definimos desde una sola dimensión, y, además, en una sola identidad —el ser «pobre»— estamos dejando de ver otras identidades que pueden ser tan o más importantes que la de ser «pobre».

Ocasionalmente se ha tomado en cuenta el género, para, supuestamente, empoderar a las mujeres en algunos programas, imponiéndoles a la vez una serie de tareas y compromisos sin hacer un balance con lo que se les pide con servicios adicionales, como hemos podido comprobar en algunos estudios recientes sobre cuidado infantil y prevención de la violencia en la provincia de Secclla, Huancavelica<sup>7</sup>. En efecto, si bien estos programas «toman en cuenta a la mujer», en realidad falta un *enfoque de género*. Así, hemos visto cómo los programas de transferencias condicionadas, como Juntos, dan a las mujeres una serie de responsabilidades adicionales. Sabemos que las dos condicionalidades son las que mencionó Martín Tanaka —asistencia de los niños en edad escolar a la escuela y asistencia a los controles médicos de los menores de 5 años—, pero muchos funcionarios aumentan una larga lista de condicionalidades: que tengan cocina mejorada, que hiervan el agua, que tengan cuartos o camas separadas, que vayan a tal o cual reunión o taller, etcétera, sobrecargando las actividades de las mujeres, que son las responsables de recibir la ayuda. Al mismo tiempo, no surgen servicios o instituciones que alivien su carga de trabajo. Por ejemplo, no mejoran ni se amplían los servicios de cuidado diurno para los niños; tampoco se promueve un discurso para compartir las tareas domésticas en el hogar, con la pareja o los hijos varones. De modo que, si bien estos programas se centran en la mujer, no necesariamente tienen un enfoque de género al momento de trabajar con esta población.

<sup>7</sup> Ames & Crisóstomo, 2019; Ames & Crisóstomo, 2016; Aldana, Ames, Crisóstomo & Oré, 2015.

Solo muy recientemente este paradigma técnico-político de lucha contra la pobreza identifica que entre su población objetivo —entiéndase, los pobres— existen también *poblaciones originarias*, o que los pobres tienen identidades étnicas. Eso tiene que llamarnos la atención: que no se haya reconocido esta característica de los pobres en el Perú, donde sabemos que la población originaria es importante y significativa en nuestro país. Pero eso también nos ayuda a entender por qué muchos de estos programas carecen de una perspectiva intercultural, como diversos estudios lo han señalado Correa y Roopnaraine (2014). Ello ocurre en el programa Juntos, pero también en otros. En este marco, la contribución de estos programas para mejorar la participación y representación política puede ser calificada, cuando menos, de ambigua, porque define a su población de manera unidimensional, y las etiquetas que coloca sobre ella no siempre contribuyen a mejorar la calidad de la participación.

Voy a tomar un ejemplo diferente a los que hemos visto en la mañana: el caso de Beca 18.<sup>8</sup> Si bien no es un programa de transferencias condicionadas, opera con una lógica en alguna medida similar; en tanto se focaliza en el individuo y le otorga una subvención con una serie de condiciones. Como veremos en un momento, no se trata solo de aprobar los estudios, que es la condición principal de una beca de estudios. Beca 18 es un programa dirigido a jóvenes en situación de pobreza o pobreza extrema, para que realicen estudios superiores. Para participar en el programa hay que ser pobre, y este rasgo no solamente debe ser demostrado a través de una serie de indicadores precisos, sino que marca la identidad del becario como diferente a la de sus propios compañeros de estudio no becarios en el espacio universitario.

Además, estos indicadores de pobreza muchas veces no han incluido a poblaciones que podrían ser beneficiarias. Es curioso cómo la focalización no siempre focaliza bien, pues asumimos que todos los pobres entran en ella:

---

<sup>8</sup> La información procede de un estudio realizado gracias al apoyo del Concurso Anual de Proyectos de la PUCP 2017. Proyecto 447: *Construyendo una universidad inclusiva: explorando los modos de organización de las universidades peruanas para atender a los estudiantes indígenas del programa Beca 18 de las modalidades especiales CNA y EIB*. Ver también Ames, Políticas de inclusión en la educación superior: la experiencia de los estudiantes indígenas del Programa Beca 18 en universidades peruanas privadas (en prensa).

hombres, mujeres, indígenas, no indígenas, niños, adultos, adultos mayores. Pero los programas no necesariamente llegan a estos distintos tipos de pobres, justamente porque no consideran las diferentes características e identidades de estos usuarios, la interseccionalidad que mencionábamos inicialmente. En el caso de Beca 18, los indicadores de pobreza muchas veces no aplicaban para las comunidades nativas de selva, de modo que los jóvenes de estas comunidades quedaban excluidos de las becas. Por esa razón, después de dos años de aplicación del programa, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), una de las federaciones indígenas más grandes y antiguas del Perú, se acercó al Programa Nacional de Becas y Crédito educativo (PRONABEC) para indicar que la beca no estaba llegando a estas poblaciones. Cuando vieron sus padrones constataron que efectivamente no llegaban a captar a estos jóvenes, porque no había una selección adecuada que permitiera incluir a estas poblaciones. Por ello, en 2014 se creó una modalidad especial denominada «Beca 18 Comunidades Nativas de la Amazonía».

Otro ejemplo con la misma Beca 18 es el caso de las mujeres. En la primera convocatoria, más o menos el 70 % de los becarios fueron hombres, cuando en la población juvenil hay paridad de género. Con el tiempo se fue corrigiendo esta desproporción, pero lo ocurrido muestra cómo ser mujer ponía en desventaja a las jóvenes para el acceso a la beca. Habría que ver a través de qué mecanismos y cómo (mayor/menor acceso a la información, temor de las familias al traslado a una ciudad lejana, pérdida de control de la seguridad de la hija, etcétera), pero tenía esa característica. Solo cuando se visibilizan estas situaciones, como la exclusión de las mujeres o de los indígenas, se considera la necesidad de incorporarlas, a veces a través de una beca especial —como en el caso de las comunidades nativas—, otras veces a través de una mayor difusión para el caso de las jóvenes, y de promover su inscripción.

Esto también nos revela los límites de entender la pobreza como algo homogéneo y unidimensional, y los límites de no reconocer cómo la pobreza se cruza con otras dimensiones de exclusión y vulnerabilidad que se dan en nuestra sociedad, como el género o la etnicidad.

Aparte de eso, es curioso también cómo una beca que busca desarrollar capital humano y ofrecer oportunidades a los individuos en situación de pobreza,

en ocasiones termina generando efectos contraproducentes. Como mencioné hace un momento, se etiqueta a los becarios, pero se asume, además, que como es una beca para pobres, uno es pobre. Se los identifica como tales en el marco del espacio universitario, lo que los puede colocar en una posición subordinada y marcar su experiencia. Buscando, entonces, ponerlos en «igualdad de condiciones», se los puede colocar en una posición subordinada frente a sus compañeros y futuros colegas. Incluso en algunos casos el programa ha permitido que se eduque de manera segregada a los becarios de Beca 18, por ejemplo, en aulas o carreras solo para ellos.

Ocurre también, en un sentido contrario, que donde se da la integración no se tiene muchas veces en cuenta las necesidades específicas que tienen estos nuevos grupos al ingresar a universidades, muchas de ellas privadas. Como ustedes supondrán, las universidades privadas de élite no han estado acostumbradas a recibir a esta población. Incluso una funcionaria de una universidad privada muy prestigiosa explicaba en un evento público cómo tuvieron que capacitar a los guardias de seguridad en la puerta para que dejen entrar a los estudiantes becarios. Lo más curioso fue cómo lo explicaba: «hay que ser sinceros, esta universidad no está acostumbrada a recibir esa clase de gente». Con ello también manifestaba su propia posición frente a la diferencia que suponía esta nueva población en la universidad. Por otra parte, esa universidad no rechazaba las pensiones que pagaba el Estado por esa población, por más distinta que fuese a la que normalmente recibía.

Ahora bien: el problema de compensar los diferentes capitales culturales y sociales con los que llegan estos nuevos estudiantes a un entorno como este no era bien identificado ni en el programa ni en las universidades. Si bien se ofrecía un programa de nivelación previo al inicio de la carrera y cierto apoyo tutorial a lo largo de ella, puede notarse que el peso mayor reposaba en la adaptación de los becarios a las exigencias de la universidad, sin examinar estas últimas.

En el marco de este programa y estas experiencias, cabe preguntarse: ¿qué calidad de representación se puede construir con la etiqueta de *pobre* definiendo al sujeto?, ¿realmente se puede desarrollar una participación plena? ¿No se vacía el concepto de ciudadanía cuando solo se reconoce el acceso

a derechos cuando se es pobre?, ¿o es la pobreza la única vía de acceso a la ciudadanía para estas personas?

Me preocupa también qué pasa con quienes están apenas un paso más allá de esa línea de pobreza, de ese punto de corte. ¿Dónde queda para ellos el acceso a los derechos? No son los ricos, sino aquellos que no son «tan pobres», pero que están en el borde, que en cualquier momento pueden caer, o que mantienen un equilibrio muy precario en esa situación. Estos programas también crean una fractura social entre los pobres y los no pobres que les son más cercanos, porque conviven y se diferencian por esta ligera diferencia de ingresos. En el caso de Beca 18 he podido registrar mucha molestia, incompreensión o prejuicios de la población que no accede a estas becas, y me parece que en el programa Juntos sucede algo similar.

En poblaciones rurales y en capitales distritales pequeñas existen personas como la dueña de la bodega, el maestro de escuela, el funcionario público de zonas rurales alejadas, el comerciante minorista, por poner algunos ejemplos de aquellos que no califican para Beca 18, pero que tampoco pueden acceder a un tipo de educación como el que ofrece esta beca (universitaria, privada, prestigiosa, cara). Ellos, sin embargo, ven que el vecino o el comunero que es ligeramente más pobre que ellos sí puede acceder a esos bienes y servicios, y se preguntan por qué.

En otros países —como México, Chile, Argentina— hay programas de becas generalizadas, meritocráticas, a las que pueden acceder personas de diversos grupos sociales: clases medias, medias altas, medias bajas. Allí depende más el mérito del estudiante, y se puede hacer un sistema de becas focalizado específico. Pero en el Perú no tenemos ningún programa de becas abierto para todos. Esto tiene efectos muy diferentes en la población, al crear estas fracturas y estos rencores de por qué a ellos sí y a mí no.

Entonces uno se pregunta dónde queda el acceso a los derechos para los «no pobres», aquellos que no llegan más allá de la clase media baja. Se comprende la molestia que existe con estos programas, y todos estos prejuicios que suelen escucharse. Lo dijo Norma Correa en la mañana, con relación al programa Juntos y lo que suele decirse de sus beneficiarios: «ah, son flojos, no trabajan, tienen más hijos para que les den Juntos». Ello demuestra un desconocimiento

del funcionamiento del programa Juntos, que tiene una tarifa plana: no importa cuántos hijos tenga una familia, igual le dan el mismo monto, 100 soles. También demuestra un desconocimiento del costo que implica la escolaridad de los niños, que excede largamente los 100 soles, como lo han demostrado algunos estudios (Del Pino et al., 2012). Lo interesante aquí es resaltar la existencia de esa actitud hacia los beneficiarios que quiebra las relaciones sociales en el entorno inmediato. Así, por ejemplo, en las escuelas, cuando el maestro pide una contribución a los padres de familia, muchos responden: «no, pídale a los de Juntos, porque ellos sí tienen plata, nosotros no tenemos». Esto crea una pequeña pero complicada diferenciación en un espacio donde antes había una percepción y un trato más igualitarios.

Este paradigma contribuye también a romper o interrumpir las redes sociales que permiten la movilidad o los caminos de salida de la pobreza. A veces las redes sociales posibilitan acceder a bienes o a recursos valiosos. Por ejemplo, en el caso de la educación, muchas familias que tienen un compadre, amigo o pariente en la capital distrital mandan a sus hijos a vivir con él para que accedan a una educación que consideran de mejor calidad que la de su comunidad. Pero Juntos, al exigir que asistan al centro educativo de su localidad, ya no permite ese tipo de estrategias.

Para terminar, quería mencionar algo que en las primeras conversaciones señalaba Jeanine Anderson, y que veo muy claramente en estos programas. Es el riesgo o la tentación permanente de moralizar la vida de los pobres. En Juntos ya me he referido al exceso de condicionalidades. Además de las dos básicas, hay una lista de veinte adicionales, que incluyen desde «anda mañana a hacerte un Papanicolaou» hasta «tienes que criar cuyes para invertir tus 100 soles». Son condicionalidades impuestas por funcionarios que se sienten con derecho a moralizar la vida de las personas, a decirles cómo vivir sus vidas.

En Beca 18 encontramos algo muy similar. Los becarios tienen que marcar asistencia todos los días en una lectora de huellas digitales, y deben permanecer al menos dos horas en la universidad, porque si no se les descuentan 40 soles por día no asistido.<sup>9</sup> Tienen que utilizar el dinero que les da la beca de la

---

<sup>9</sup> Esto era así durante la investigación mencionada, entre 2012 y 2017; cambió en noviembre de 2017.

forma que propone el programa. Deben estudiar en las vacaciones si quieren recibir su mensualidad.<sup>10</sup> En algún momento se discutió darles una tarjeta de alimentos porque «no sabían comer bien». Ya no se les iba a dar dinero, «para que no se compren un celular de moda», dijo una funcionaria de alto nivel del programa. Con esa tarjeta iban a poder acceder a alimentos en la universidad, lo cual a los becarios no les parecía nada útil. La comida en la universidad es bastante cara y mala; no hay plátano, no hay yuca, no hay muchos de los alimentos que componen su dieta.

También se puede notar este afán de moralizar la vida de los estudiantes en relación con los embarazos de las becarias. Cuando se diseñó el programa, no se pensó que esto podía suceder. Una vez que se produjeron los primeros casos de embarazo, hubo muchas reacciones adversas, y todo un discurso de «ustedes tienen que cuidarse porque tienen una gran oportunidad, tienen esta beca, no la pueden desperdiciar, y no pueden arruinar su vida teniendo un hijo». Como si la opción de tener un hijo fuese lo peor que le puede pasar a una mujer en el mundo. Y sin entender, también, desde dónde se daban esas opciones: en el caso de muchas becarias nativas, que tienen más de 20 años y que provienen de comunidades amazónicas donde la mayoría de sus coetáneas ya son madres (y donde la maternidad no implica dejar de hacer cosas).

El mensaje, al final, se puede resumir así: «si eres pobre y tienes este beneficio, te tienes que portar como yo digo». Eso también revela ese carácter del Estado que mencionaba Rosa Alayza: autoritario, distante y muy burocrático. Alguna vez les planteé esas observaciones a funcionarios de PRONABEC sobre los controles a los becarios, la huella digital, y que en mi experiencia como becaria de otros gobiernos nunca había tenido. Y me dijeron: «pero así es el Estado». Mi respuesta fue: «así es el Estado peruano, no todos los Estados». Creo que es necesario preguntarnos si en este marco se puede realmente lograr una mejor calidad de participación y representación.

---

<sup>10</sup> Esta condición cambió en marzo 2017.

**José Carlos Orihuela:** Gracias por la oportunidad de compartir algunas reflexiones. Escuchaba a Patricia Ames y me decía: «¿qué voy a decir yo?, ¿cuál es mi formación profesional?». Yo tengo un enfoque de economía *política*, por lo que tiendo a leer estos fenómenos buscando una mirada que no sé si llamar holística.

Tengo la pregunta de *por qué el neoliberalismo peruano es tan neoliberal*. Hay neoliberalismos y neoliberalismos, y el nuestro resulta ser particularmente neoliberal. La otra gran pregunta es por qué estamos discutiendo «alivio a la pobreza» fundamentalmente. No hay ciudadanía, y la política se hace desde un Estado particularmente poco empático con las personas que supuestamente está diseñado para atender, promover, colaborar en su desarrollo humano —si lo vemos desde otra perspectiva.

Son preguntas densas, complejas —interseccionales—, que involucran las grandes dimensiones de lo que antes era la economía política, y que ahora, por la división del trabajo en las ciencias sociales, es visto por distintas disciplinas. El campo de la economía, el del Estado y el de la sociedad son tres dimensiones complejas sobre las que he venido reflexionando en mi trabajo. Y aquí viene un poco el cuento, porque para el economista convencional neoclásico —tal vez para seguir a Margaret Thatcher— «la sociedad no existe»: somos individuos.<sup>11</sup> Y el Estado, pues, como que tampoco. Digamos, no hay Estado: lo que hay es un dictador benevolente. Si van a los libros de texto de economía, el dictador benevolente es el que regresa el mercado a su punto de equilibrio cuando este falló.

La razón económica por la que debería haber intervención estatal es porque el mercado falla. De ahí que cuando uno se va formando como economista, va pensando: «ah, yo estoy predestinado a ser el dictador benevolente; ya me va a tocar mi chance». O también podría ser el economista del dictador benevolente. Luego, en las últimas décadas, apareció la nueva economía institucional, que ha generado un mantra: «son las instituciones». Entonces, ante cualquier problema del desarrollo o de la vida en general, la respuesta está en

---

<sup>11</sup> La frase corresponde a una entrevista en la revista *Women's Own* del 31 de octubre de 1987. En su versión original decía: «...there is no such thing as society. There are individual men and women, and there are families».

las instituciones. Pero no sabemos exactamente qué son esas instituciones. Estamos en buena medida influenciados por el trabajo de Douglas North, quien dijo que las instituciones son las reglas de juego, y desde entonces repetimos esto.

Sin embargo, yo no encuentro en su trabajo mucha reflexión sobre quién hace cumplir estas reglas. Entonces el Estado está y no está. Para North, quienes cambian estas reglas de juego son las élites: ellas manejan los Estados, y por ahí cambian las reglas de juego. De modo que si no tienes las instituciones correctas, ello obedece a que tus élites no construyeron el Estado correcto. Como propuso Basadre, la respuesta de North al porqué del fracaso de las naciones sería el fracaso de las élites.

Por otro lado, Karl Polanyi tiene una mirada de la economía como proceso histórico largo en el cual hay un movimiento pendular de la economía política. Existen movimientos de liberalización a los que luego suceden movimientos de proteccionismo. Polanyi observa la primera globalización y cómo fracasa y produce los fascismos; es análogo a lo que estamos viviendo hoy: fracasa la segunda era de la globalización y aparecen los Trump y los Bolsonaro. Según Polanyi, en el proyecto de la economía de libre mercado se pretende que ella se puede desenraizar de las relaciones sociales, lo que sugiere que la economía sería una esfera autónoma respecto a la vida social. El mundo termina peleando contra eso y la sociedad termina volviendo a enraizar al mundo económico, con proteccionismos de diverso calibre y giro ideológico. La nueva derecha extrema global le habla al desencantado de la globalización y termina triunfando, pero surgen contramovimientos progresistas que cuestionan el sistema hegemónico de ideas.

Con estas grandes reflexiones sobre estas grandes dimensiones —la economía, el Estado, la sociedad—, vamos al caso peruano. ¿Cómo entender, decía Martín Tanaka, que tengamos un desarrollo importante, que se haya reducido la pobreza, y que al parecer ello no haya tenido mucho que ver con la política pública o el Estado? Y es entonces la economía, la economía global. Somos un país bendecido, y al mismo tiempo maldecido, por los recursos naturales. Lo que ocurre con la globalización va a ser así muy importante para el progreso económico. Un colega lo dice en tono de broma, pero va en

serio: «salvo el precio del cobre, todo es ilusión». Es China, es el cobre, y eso es lo importante: tener un buen ministro de Economía en China; lo demás es piloto automático. Es una cosa pragmática: nos tocó estar en la periferia, tener los recursos, y eso es todo.

Esa es una mirada de economista extremo, pero luego podemos ir incluyendo la dimensión política e ir entendiendo que los momentos económicos de la globalización van generando ventanas de oportunidad, coyunturas, momentos para reformas. Evidentemente, la construcción del Estado de bienestar viene de un proceso de crisis económicas; la expansión del Estado desarrollista viene del mismo proceso, del periodo de entreguerras, en el que no había comercio internacional. La crisis de la deuda va a generar otro movimiento pendular; hacia la liberalización. No se puede, por ello, entender el Perú y sus problemas económicos, políticos, sociales, sin entender el contexto global. Esa es una primera gran reflexión.

Una segunda —y para historizar la discusión, porque son dimensiones que hay que entender en perspectiva histórica— es que el Estado neoliberal peruano no se puede terminar de comprender sin entender primero el Estado que había antes. Y entonces, ¿por qué el neoliberalismo peruano es tan neoliberal? Porque es un neoliberalismo de *Estado fallido*, que se monta sobre estructuras débiles, sobre tradiciones burocráticas frustradas, donde no hay una cultura como sí la hay en Chile, Brasil, Uruguay, Colombia, Costa Rica —Estados donde, sea mucho o poco lo que hagan, lo que se hace se puede hacer bien—. Nosotros no tenemos esa cultura, no hay mito del «Estado portaliano». Las élites chilenas pueden jugar con ese mito. En cambio, nosotros no tenemos esa noción.

¿A qué vamos entonces a referirnos cuando queremos construir Estado? Es el eterno «construyamos de nuevo, a partir de cero». Porque no hay ese mito fundacional del Estado moderno: somos el Estado empírico, los caudillos, y en fin... Eso es muy importante para entender los matices de construcción estatal, y por qué los procesos de reformas tuvieron el fracaso que tuvieron: por qué la política industrial en el Perú ha sido tan incoherente y la poca que hubo fue tardía. Podríamos discutir mucho al respecto. Pero cuando se tuvo, ¿por qué se hizo tan mal? Creo que tiene que ver con procesos de construcción

estatal más profundos, más largos. Entonces, entender que en esta dinámica de la globalización que va generando ventanas de oportunidades y coyunturas y momentos para construir Estado o no, el que veníamos construyendo era un Estado de fracasos continuos. La larga duración de la fallida construcción estatal condiciona mucho lo que ha sido el desarrollo reciente de las políticas públicas.

Finalmente, hay que entender a la sociedad. La construcción estatal, la construcción de política económica, no la podemos desligar de la sociedad, de la cultura. La economía también es cultura, ideas, nociones de qué es lo correcto, qué cosa es el deber ser, qué es lo que, normativamente, hay que hacer. Entonces, ¿por qué se difunde PROGRESA, FONCODES? Porque hay una red de economistas que han penetrado los Estados y que tienen un modo de pensar influenciado por la economía neoclásica de fines del siglo XX, y eso va a permitir la difusión de una lectura tecnocrática del mundo, de la reducción de la pobreza y los 100 dólares.

Detrás de esto hay una sociedad de economistas. Hay que desempaquetar a Polanyi: es la sociedad que enraíza al Estado, es la sociedad que enraíza a la economía. Pero ¿qué sociedad? Hay muchas sociedades: hay sociedades de profesionales con poder tecno-político, por ejemplo. Los economistas en particular tienen mucha preponderancia y han terminado influenciando a otras sociedades. Pero hay muchas otras redes de profesionales y no profesionales, de expertos y no expertos, que van contribuyendo a la construcción del Estado, y a nociones sobre qué cosa debe hacer el Estado y qué no. Estudiar eso, creo, es también importante: de qué manera, como sociedad, vamos construyendo Estado, construyendo economía. Retomar estas grandes preguntas nos ayudaría a comprender los matices de la economía política peruana: por qué nuestro neoliberalismo es tan neoliberal, por qué nuestro Estado es tan fallido, y no ve sino ciudadanos de distintas categorías.

## Intervenciones del público

---

**A:** En la mesa anterior, Norma Correa hablaba de la economía ilegal, y ahora que el profesor Orihuela nos ha comentado un poco cómo se ve desde la economía y el Estado —penetrado por esta sociedad de economistas— el problema de la pobreza, yo quería preguntar a la mesa: ¿cuáles son las distorsiones que generan estas economías ilegales, informales?, ¿qué nos dicen de las diferencias que crea lo que percibimos como un avance y la acción del Estado? O sea, el Estado no hace nada, hace poco, o no mucho; sin embargo, los indicadores están avanzando. La opinión que yo tenía, y quisiera que me contestaran en la mesa: ¿es porque están funcionando otras economías que no estamos viendo, otros actores que escapan al radar del Estado, justamente por su característica informal, que el Estado los deja de ver incluso adrede, o por su característica ilegal que se oculta a plena vista como corrupción, o que se esconde donde el Estado no puede entrar para saber qué están haciendo?

**B:** La apreciación que hemos tenido en los últimos años es que macroeconómicamente el país ha tenido grandes oportunidades, pero ha desperdiciado todas. Políticamente, nuestros representantes, nuestro ambiente político, no han estado a la altura de las circunstancias. Como resultado, la sociedad, la persona de a pie, tiene la percepción de que el político no es de confiar. Peor aún, tenemos varias miradas: la de la persona que vive en Lima, la de provincias, la de la selva; y la de los lugares más recónditos piensan que están huérfanos, que no se reconocen en la palabra «ciudadano». No la tienen, no se creen con derecho a nada, porque para ellos el Estado está ausente. La pregunta es: ¿por qué, a pesar del **boom** económico, no tuvo la oportunidad de poder crecer?

**Jeanine Anderson:** Mucho se ha dicho que en América Latina, y tal vez en el Perú en particular, hay muy poca capacidad autónoma para el diseño de políticas estatales en muchos frentes sociales. Entonces uno se pregunta por cuál es la fuente de legitimación de las políticas

ejecutadas. Parece darse una suerte de juego de espejos, donde los funcionarios del gobierno se legitiman frente al Banco Mundial y organismos similares por diseñar, aplicar, hacer funcionar las políticas que son aprobadas en los circuitos internacionales del momento. Funcionó tal programa en Tailandia o Tanzania; entonces, ¿por qué no en el Perú? Eso produce un reflejo en la población, que felicita a su gobierno y acepta que está haciendo lo que tiene que hacer para estar a la altura en las grandes conferencias internacionales. No importa que los impactos decepcionen; no importa que los y las ciudadanas de a pie no encuentren la solución a sus problemas; no importa que los programas se caigan luego de cierto ciclo de ensayo. ¿Cuál es la capacidad real y autónoma del gobierno del Perú para interpretar las necesidades y diseñar políticas sociales específicamente para su población?, ¿por qué la fácil aceptación de modelos extranjeros?

**Ismael Muñoz:** Quisiera hacer un comentario breve para conocer la opinión de Martín Tanaka. ¿Qué puede reemplazar a las estrategias de lucha contra la pobreza del período pasado —en materia de programas sociales, por ejemplo—, dado que en esta etapa los recursos son menores y el crecimiento económico es lento? Uno tiene que retrotraerse de alguna manera al pasado, porque es la única manera de vislumbrar lo que puede acontecer en el futuro. Creo que puede ser utilizado —o también puede que no sea utilizado— el discurso del emprendedor. Que desde el Estado puede decirse: «como no hay recursos, pues hazlo por tu cuenta. Te vamos a ayudar en todo lo que se pueda». En los años 1990 se decía «te ponemos facilidades en el mercado y algo de infraestructura [lo mínimo que el Estado podía hacer], y todo el resto lo haces tú».

¿Por qué si ha habido tan pocos recursos en la lucha contra la pobreza, sin embargo la pobreza monetaria cayó? Creo que porque las familias dieron todo lo que estuvo a su alcance. Y si uno observa, por ejemplo, el gasto de bolsillo en salud, mucho más alto es el gasto familiar que lo que el Estado pudo hacer con los seguros, los programas del MINSAL, etcétera. Entonces, otra vez es recargar todo el esfuerzo del ajuste, de

la estabilización, sobre la gente, sobre las familias. ¡Y funciona! Funciona con gran sacrificio. Es decir, el costo social, humano, para gente que tiene que sacrificarse para que otros progresen, salgan adelante, es muy alto. Esa creo que es una de las cosas que va a reemplazar la disminución de fondos. Y de todas maneras habrá allí los discursos, medios de comunicación y entrevistas del emprendedor que sale adelante, que es uno en cien mil. Y se dirá desde el poder: «Este es el ejemplo que tú tienes que seguir, etcétera, etcétera».

Lo segundo: ¿qué legitimaría a un régimen político? Claro, de alguna manera, ese discurso. Pero, dependiendo de quién toma decisiones o cómo se estructura un régimen político, el discurso que quiere la gente es el de la seguridad y el de menos corrupción. Entonces, un discurso de seguridad con anticorrupción, y algunos hechos significativos o de éxito en estos rubros, fácilmente puede darle legitimidad a un régimen en el caso del que estamos tratando. Creo que, de alguna forma, por allí va a ir el destino del Perú en el corto y mediano plazo.

**C:** Esta mirada del Estado en las exposiciones, que es crítica —el Estado ausente, el Estado empírico, el Estado en sus insuficiencias—, igual lo asume como un actor con mucha autonomía, coherente. Eso me hace pensar, primero, en las contradicciones dentro del Estado. Y, segundo, en que el Estado puede ser visto como un campo de pugnas, de pujas a veces redistributivas, pero de conflictos. Eso tiene que ver también con lo que Martín Tanaka dice del contexto político, porque en las mesas de esta jornada hay un actor que está ausente: es el sector, la clase que está en el extremo opuesto al de las personas que estamos hablando. No son las clases medias; es el sector que se beneficia del modelo neoliberal, el que está representado en la CONFIEP. Si a la CONFIEP yo le pregunto por la política social, por el gasto social, la respuesta será «por supuesto, muy bien». Si le decimos «¿aumento del salario mínimo? Ahí la respuesta será *no*, y ya sabemos las razones que van a dar. Entonces, hay también intereses; hay actores e intereses; la democracia supone, efectivamente, conflicto de intereses. Tenemos entonces estos programas,

tenemos estas estrategias, pero al final de cuentas, ¿no son funcionales los pobres para el modelo? Es decir, ¿que haya pobres no es una variable que permite que el modelo funcione de la manera en que funciona?

**Carmen Ilizarbe:** Me agrada ver cómo en esta mesa la categoría de «los pobres» se desarma un poco, sobre todo a partir de la intervención de Patricia Ames. Tenemos a los pobres, a los casi pobres, o los que monetariamente no pueden ser categorizados como tales, pero como en su entorno, en su contexto social, carecen de los vínculos o accesos que necesitan para mejorar y tener una buena vida, resultan siendo en realidad pobres. En la definición que ofreció Javier Iguñiz los pobres son los débiles en la cadena de las relaciones sociales, los que están en el lado vulnerable. Entonces podemos definirlos multidimensionalmente, y debemos ir más allá, utilizando criterios que vayan más allá del dinero. Pero hablamos de situaciones de desventaja, de carencia, de dificultades mayores de las que padece el común de las personas. Y están también los ricos, como decía la intervención que me antecedió.

Quisiera llegar al tema de la desigualdad para, desde allí, pedirles una reflexión sobre la democracia. Porque la pobreza, como explicaba Martín Tanaka, se ha convertido en un gran problema, pues, al parecer, no hay forma de acabar con ella. Pero hemos dejado de preguntarnos qué causa la pobreza. Hemos dejado de intentar explicarla y buscarle soluciones. Trabajamos más tratando de gestionarla, administrarla, aliviarla, reducirla. Pero en todas estas vueltas eludimos si es posible erradicarla, si es necesario o si es una tarea del Estado hacerlo, o si esperamos que algún día algo cambie a nivel global y desaparezca la pobreza y los pobres (que no es lo mismo).

Llegando al tema de la desigualdad, observamos como tendencia que el auge del neoliberalismo es simultáneo a estos regímenes democráticos, pero que están muy centrados en lo electoral. ¿Pero de qué democracia queremos hablar? Hubo un tiempo en el que democracia significaba libertad para las personas, buenas condiciones de vida, derechos, pero derechos sostenidos sobre ciertas condiciones básicas de igualdad.

Lo que tenemos ahora es un incremento de la desigualdad. Así como se liberalizó la política, también se liberalizó el mercado y la posibilidad de acumular muchísimo dinero. Y el Estado no interviene en esto. Interviene para controlar y gestionar a los pobres, pero no para gestionar y administrar a los ricos ni su capacidad de acumular. Allí no hay límites. La idea del Estado desarrollista acabó. Es un terreno más de competencia abierta. Sabemos que ha generado desigualdad, social y económica, pero ¿esa desigualdad tiene o no un impacto en la igualdad política?, ¿cómo el crecimiento de la acumulación y de la desigualdad ha afectado las posibilidades de enraizar un sistema democrático, entendiendo ese sistema democrático como uno que genera libertades e igualdades de manera amplia y universal para todas y todos?

**Javier Iguíñiz:** Llamar la atención sobre el factor raza. Creo que es un asunto que está en medio de la interacción en el Perú, y ha sido en parte trabajado. También lo público y lo privado. Los sectores profesionales medios, altos, nos servimos de lo privatizado en educación, salud, seguridad social: ¿para qué vamos a pagar impuestos, si no vamos a recurrir a estos servicios —salvo en casos extremos, como el Hospital del Empleado?—. Igual con el centralismo.

Creo que son factores muy graves de desigualdad, más graves que el ingreso per cápita. Son más decisivos que el poder adquisitivo para diferenciar la sociedad del Perú, que hacen del Estado un aparato muy sesgado, muy segmentado.

## Respuestas

---

- **Martín Tanaka:** Bueno, todas las preguntas y comentarios me han parecido muy interesantes, y obviamente es imposible abordarlo todo. Estoy muy de acuerdo con que si uno mira el Estado peruano y lo compara con el de otros países, encuentra un problema muy grande de construcción estatal, de capacidad, de autonomía. Eso ayuda a entender que mucho espacio haya terminado siendo ocupado por tecnocracias y redes internacionales que, claro, tienen un lado malo, al venir cosas que no son producidas aquí. Pero también tienen un lado bueno, en la medida en que ese es un espacio que se lo quitan al puro patronazgo y clientelismo político, que es la otra opción de manejo estatal. Estamos en medio de ese dilema. Pero ciertamente es un asunto muy complicado.

Ismael Muñoz hizo un comentario sobre las formas de legitimidad. Efectivamente, las encuestas de opinión realizadas en toda América Latina revelan que para la gente el problema más grande, más serio, ya no es la pobreza o el desempleo: ahora aparece corrupción, inseguridad. Ciertamente, construir legitimidad política sobre esas bases, obviando un poco el tema de la pobreza, ahora es perfectamente posible.

En lo que concierne a la política social, percibo en términos generales que ahora las batallas no son acerca de las transferencias condicionadas de dinero. Ahora en varios países tienen que ver con la mejora de la calidad en la educación. O sea: le estábamos diciendo a la gente que manden a los hijos a la escuela, pero en la escuela no aprenden nada. En realidad, la siguiente batalla es *la mejora de la calidad educativa*, y para ello tenemos que poner exámenes, mediciones de desempeño de los maestros, evaluaciones que permitan el despido de los profesores que no funcionan. Esa batalla se está librando en el Perú, Colombia, México y varios países más. Me parece que ese es otro gran frente que se anuncia.

Por último, me parece que un ingrediente muy importante en el caso peruano en comparación con otros, que ayuda a entender temas de desigualdad, de desarrollo, en este contexto en el que el neoliberalismo

peruano es más neoliberal que en otros casos, como hemos escuchado, tiene que ver con la extrema debilidad de las izquierdas, del movimiento sindical y del movimiento gremial. En otros países, la línea de contención que permite evitar ciertos retrocesos y mantener ciertas garantías tiene que ver con grupos políticos con la fuerza suficiente para oponerse a ciertas cosas, y que lamentablemente, en medio de la crisis política que vivimos, en el Perú carecemos de estas fuerzas. Por eso es que las cosas pueden pasar sin mayor oposición, y por eso la línea de defensa de ciertos derechos es la movilización callejera, que es muy disruptiva, muy desordenada, y que no termina capitalizando, más allá de brotes específicos de protesta.

- **Patricia Ames:** Agradezco las preguntas —muy interesantes— que nos ayudan a seguir pensando. La pregunta sobre la economía no formal o ilegal también la tuvimos en nuestras discusiones previas, pero desgraciadamente hay poca información para medir todo el impacto. Empiezo por el final, por la desigualdad. Es un tema fundamental en este contexto, porque parte del proyecto ideológico del neoliberalismo consiste en legitimar la desigualdad; convencernos de que la desigualdad es el orden natural de las cosas. Que como todos somos individuos con igualdad de oportunidades para desenvolvernos en la vida, ser rico o pobre, o conseguir más o menos en la vida, depende de los esfuerzos y talentos individuales de cada quien. Desde este punto de vista, la desigualdad no obedece a causas estructurales, que son más bien fantasmas que recorren el mundo del siglo XIX.

Creo que este es un proyecto que se está consolidando cada vez más en el sentido común. Un ejemplo claro es la educación. Hace unos años empezaron a abrirse los Colegios de Alto Rendimiento (COAR), donde pueden entrar los jóvenes más talentosos. Casi la mayoría de jóvenes que ingresan a estudiar la secundaria en estos colegios vienen de zonas urbanas. Porque, claro, el examen es muy competitivo, y los estudiantes rurales no llegan, porque las escuelas donde estudian no tienen la calidad suficiente para obtener una nota alta en ese examen. Pero un dato aún

más interesante es que cada uno de estos colegios —24 en el Perú— tiene diez veces el presupuesto de una secundaria común. ¡Diez veces!

Obviamente, se pueden hacer muchas más cosas con 10 veces el presupuesto de mi escuela, si me lo dan: ofrecer un programa más amplio y detallado, con arte, deporte, música, como hacen los COAR. Ahora, una educación de calidad es algo que debería estar al alcance de todos los ciudadanos, no solamente de esos niños y adolescentes que van a los COAR. Lo curioso es que no ha habido una marcha o una protesta de la gente por «cómo es posible esa desigualdad en la distribución de los recursos en el sector educativo». Más bien, ha habido una masiva apuesta por meter a sus hijos en los COAR: en el año 2018 se presentaron unos 30 000 postulantes para las 2700 vacantes disponibles a nivel nacional (100 en regiones y 300 en Lima). Allí vemos la legitimación de la desigualdad, donde «el que puede, puede, y el que no, qué pena». Esto está calando muy fuertemente en nuestra sociedad.

Creo que, como dice Martín Tanaka, va a haber una batalla por la mejora de la calidad educativa; pero ojo: todas esas medidas que él ha mencionado —evaluar, medir, sancionar— son parte de una definición de la calidad educativa en un marco neoliberal. Porque se podría pensar en una mejora de la educación peruana que integre, que respete, que reconozca la diversidad étnica, la igualdad de género, que ahora también están bajo ataque. Una educación que favorezca el desarrollo humano, las posibilidades de elegir, el desarrollo del conocimiento, pero esas no son las banderas que vemos alrededor de mejorar la calidad educativa. Predomina la evaluación del indicador, como decía Jhonatan Clausen en la segunda mesa, que en este caso sería el logro en comprensión lectora, o en matemática, y con ese indicador definimos si la escuela es o no de calidad.

Estamos entonces en este marco reduccionista. En educación hemos discutido mucho al respecto. Parece operar la lógica de que si medimos más la educación va a mejorar. Pero no necesariamente si evaluamos más veces a los niños, van a aprender más. Lo que tenemos que hacer es ver los procesos que ocurren dentro de la escuela (y fuera de ella)

para que aprendan o no. Pero esa lógica de evaluar, medir, contar y tomar decisiones, nos lleva un poco a desconocer los procesos que están detrás de esos indicadores.

El otro tema concerniente a la desigualdad es el de los impuestos. Como decía Carmen Ilizarbe, el Estado neoliberal no limita la capacidad de acumular de los ricos. Si yo fuera rica, este sería un buen país para vivir, porque tendría muchas exoneraciones, no pagaría mucho. Hay otros países —en Europa y otros lugares— donde cierta sobreganancia tiene un impuesto del 40 %. Y es sobre la base de esa riqueza que se redistribuye, que se puede ofrecer servicios educativos o de salud comunes a todos. No necesito ir a la oferta privada, porque tengo una oferta pública que satisface mis necesidades. Pero en el momento en que nos hemos acostumbrado a privatizar los servicios básicos para las clases medias y altas, hemos dejado que la educación y la salud públicas se conviertan en servicios para pobres y los hemos dejado empobrecerse. Eso también se está naturalizando, y que también habría que cuestionar para poder revertir.

Uno de los presentes mencionaba las contradicciones dentro del propio Estado. Estoy totalmente de acuerdo en que el Estado peruano no es homogéneo. Se ve en algunos ejemplos que dábamos: la política pública puede exigir dos condicionalidades, pero luego el operador, que es un funcionario del Estado, puede decidir una serie de cosas para implementar la política, que pueden ser contrarias a la norma original. Y bueno, hay muchos teóricos que dicen que el Estado también se construye en esa interacción en la base, con estos otros actores que están cruzados por las relaciones sociales.

Finalmente, quería matizar sobre el tema de Beca 18. A veces creo que sueño un poco pesimista con lo que presento, pero quería subrayar que no estoy en desacuerdo con esa beca. Me parece muy bien que exista. Es más: creo que debería haber más becas, un sistema generalizado para distintos sectores y poblaciones, como hay en Chile, Argentina, México, Colombia, Brasil. Pero el asunto es cómo se maneja ese programa, bajo qué lógica, y también el peso enorme que se pone en el individuo que,

si tiene oportunidad y fracasa, es su culpa, y por eso merece estar en la situación en la que está. El porcentaje de deserción en Beca 18 es alto, pero parece ser un secreto de Estado. Me preocupa ese grupo que entra y luego sale, y que siente que el fracaso es individual, personal. Y no considera todas las condiciones estructurales alrededor que confluyen para configurar ese fracaso.

- **José Carlos Orihuela:** Las economías ilegales o informales son muy importantes para entender y caracterizar el caso peruano. Asociado a la informalidad está también lo privatizado en la esfera pública en el Perú, pero esto debe ser historizado. América Latina en general es una región que hereda fiscos débiles. En el siglo XIX buena parte de su desarrollo estatal va a depender de impuestos a las exportaciones y a las importaciones. De ese modo, cuando el Estado desarrollista en el siglo XX se expande en la región, es un desarrollismo en buena medida financiado con crédito externo. Hay pues una historia muy larga de Estados que no tienen penetración fiscal. La teoría del Estado se construye sobre experiencias europeas, donde existía la capacidad de coerción y de cobrar impuestos a la gente. Eso no había en América Latina. En el Perú, Pedro Pablo Kuczynski, en el libro que escribió con base en su experiencia con el primer gobierno de Belaunde, parece un socialdemócrata. Porque dice que no había Estado, que las élites no querían trabajar en el sector público, y entre otras cosas, que una empresa privada estaba encargada de la recaudación de impuestos. Ese es el Perú de mediados de la década de 1960. Esa era la realidad estatal.

Luego, al final del primer gobierno de Alan García, la recaudación fiscal llegaba a alrededor del 4 % del PBI. En esta trayectoria histórica, encima viene el neoliberalismo, de modo que la noción de impuesto como que nunca la tuvimos. Además, están los permanentes ciclos de recursos naturales, que permiten bonanza fiscal... Nadie habla de los impuestos, porque si hubo el gran ciclo que hemos tenido, algún articulista va a decir en algún periódico que como han subido los ingresos fiscales, es el momento de bajar los impuestos. La discusión es siempre sobre bajar

los impuestos: si estamos en **boom**, es porque viene el **boom**; si estamos en recesión, hay que bajar los impuestos, para aminorarla. Se trata, así, de una economía política que se explica tanto por su dimensión histórica como por las condiciones permanentes. Eso por el lado informal, lo privatizado.

En cuanto al lado ilegal, permite mucho el «chorreo» y salir de la pobreza. Respecto de lo que plantea Ismael Muñoz acerca del mito del emprendedor, creo que nos parecemos un poco al **wild west**: está el oro, la cocaína. O sea, mucho del país se mueve en lo que no queremos ver o no hemos estudiado. Tenemos un narco-Estado. Que José Chlimper sea amigo de Joaquín Ramírez... ¿por qué un gran empresario está al lado de alguien asociado a alguien de quien no se sabe cómo hizo su dinero? Eso es característico del Perú hoy, es lo que vivimos, nuestra realidad, y genera una forma de pensar particular para entender ciudadanía y construcción estatal.

- **Stéphanie Rousseau:** Bueno, solo queda agradecer a todos y todas. Muchas gracias por este rico debate que hemos tenido. Gracias al público: muchos han estado todo el día. Gracias al CISEPA y a su directora, Carmen Ilizarbe, que ha promovido este espacio, y a Hanns-Seidel-Stiftung por aportar y apoyar este evento.

*Encuentra el video completo de la mesa aquí*



# La trampa de la pobreza: ¿también una trampa conceptual?

**Guillermo Rochabrún**

---

Al asistir a los tres momentos de estas jornadas, que culminaron en la fase aquí publicada, además de haber contribuido a su edición, he podido tomar nota de multitud de ideas y perspectivas aquí expuestas, hechas desde diversas disciplinas y ángulos de visión.<sup>12</sup> Sin embargo, aunque me siento muy próximo a algunas de las intervenciones aquí realizadas, en general redacto estas páginas de manera muy distanciada, debido a una doble razón. Por un lado, porque no tengo mayor cercanía académica con los temas que estructuraron estas jornadas —pobreza, democracia, interseccionalidad—. Y, por el otro, porque mi punto de mira es análogo a lo que en las ciencias naturales se denominaría «ciencia básica», para distinguirla de la «ciencia aplicada». En qué pueda consistir ello deberá ir apareciendo en la exposición misma, y en forma explícita al final.

Básicamente estamos aquí en la encrucijada entre conocimiento y valoración. Pobreza, democracia, así como sus diversos pares antagónicos, tienen una indudable carga valorativa. Pero cuando se convierten en términos «operativos» se reducen a evidencias surgidas de y dirigidas a la *cognición*. Es ahí cuando desde esas «ciencias sociales básicas» a las que apelo, me pregunto

---

<sup>12</sup> Mi presencia se debió a que me fue solicitado estar a cargo de la relatoría del evento, tarea que cumplí solo parcialmente. Como se desprenderá de su lectura, el presente texto es más bien una *anti-relatoría*.

de qué estamos hablando *en concreto*, como también si tanto diagnósticos como propuestas podrían o no funcionar. Así, por ejemplo, ¿qué ha cambiado en concreto para las gentes y sus vidas —y qué no— cuando las mediciones indican una reducción de los «índices de pobreza»?

De las exposiciones y debates previos puede discernirse que acerca del tema de la pobreza se ha construido un escenario estructurado por una «historia oficial», o dominado por ella, en la que destacan algunos puntos de referencia que han terminado funcionando poco menos que como un «pensamiento único». Frente a esta historia oficial se han definido algunas divergencias o críticas, que no escapan a dichos parámetros. Por eso denomino «oficiosa» a la historia que transmiten. Ambas dejan de lado la *historia local*; ésta es sustituida por abstracciones que se hacen operativas a través de indicadores estandarizados internacionalmente. En este escenario, el reclamo por la «interseccionalidad» sería algo así como demandar los contenidos que fueron dejados de lado por la historia oficial, que por diversas circunstancias ahora reclaman sus fueros, y a los que desde aquella será difícil acoger. Entremos ahora en el tema.

### La «historia oficial», o el horizonte de la pobreza

Denomino «historia oficial» al relato transmitido desde instancias que hacen parte de la globalización económica de las últimas décadas, instancias tanto públicas como privadas, nacionales e internacionales, que da un lugar importante al tema de la pobreza, y que puede expresarse de la siguiente manera:

Hubo durante los años 80 e inicios de los 90 del siglo pasado un gran incremento de la pobreza, debido a la crisis económica, la violencia política y la desestabilización nacional que todo ello produjo, incluyendo las drásticas medidas del programa de estabilización y las condicionalidades para recuperar la reinserción crediticia internacional.

Luego, la culminación de la guerra interna, los flujos de capital producto de la privatización de las empresas estatales, las nuevas grandes inversiones y la flexibilización laboral, entre otras medidas, permitieron recuperar tasas de

crecimiento así como en la tributación del Estado. Paralelamente se pusieron en marcha distintos programas de «alivio a la pobreza».

Este patrón, continuado hasta la fecha, se ha mostrado particularmente exitoso desde el inicio del nuevo siglo, favorecido por la dinámica internacional y sus altas tasas de crecimiento. Inclusive la crisis internacional que estalló el 2008 pudo ser sorteada casi sin consecuencias. Correlativamente, las tasas de pobreza y pobreza extrema se han reducido en forma notable.

En los últimos años el crecimiento económico ha descendido, de modo que seguir reduciendo la pobreza se hará más difícil. Dada la experiencia previa, para ello se requeriría un nuevo ciclo de grandes inversiones.

### La «historia oficiosa»

Ahora bien: hay un relato algo diferente, si bien es una derivación del anterior, que se sitúa —o quiere hacerlo— en términos críticos frente a esa «historia oficial». Podría decirse que se trata de una «historia oficiosa», aunque el término es impreciso y quizá hasta injusto. Pero es el caso que este relato asume las mismas categorías de la historia oficial (empezando por la pobreza) y los mismos datos (como la importante reducción en sus índices). Una diferencia es que esta historia oficiosa guarda silencio acerca del rol en todo esto de las economías privadas —desde las grandes inversiones hasta los productores individuales—; antes bien, centra su atención en lo que el Estado hizo, en particular en los programas de «lucha», «alivio», o «reducción» de la pobreza.<sup>13</sup>

Tengo la impresión que una gran parte de las intervenciones de esta jornada han sido hechas desde esta mirada oficiosa, pues sus críticas tienden a permanecer en el mismo **horizonte**. Es así que apuntan a lo unilateral de la definición de pobreza como pobreza monetaria, las insuficiencias en la magnitud de los

<sup>13</sup> Tomemos en cuenta que la acción del Estado fue el tema de una de las mesas. En cambio, no se tomó en cuenta el rol de las actividades privadas, su diversidad, los cambios en las condiciones de su funcionamiento. ¿No había que darle alguna atención y discutir, por ejemplo, el señalamiento que Richard Webb hace del desarrollo de la *conectividad* en el país, el cual incide en los costos de transacción? (cfr: Webb, 2013).

programas,<sup>14</sup> las dificultades para que una burocracia inexperta al tratar a los «beneficiarios» asuma enfoques nuevos como el género o la diversidad cultural. También se hizo hincapié en medidas que hasta podrían ser contraproducentes, como el aislamiento a los beneficiarios para que no haya «filtraciones» en la focalización, con la consiguiente pérdida de «capital social».

En cuanto a la democracia, las preocupaciones iban por el lado de si en quienes eran incorporados a los programas sociales había o no una «conciencia de derechos»; o por la inexistencia de una alternativa entre por una parte el clientelismo que podía acompañarlos, y por otra la frialdad tecnocrática, que alejaba a la población del Estado.

Esta «historia oficiosa» también ha cuestionado, desde un punto de vista axiológico, la falta de sentido que hay en expresiones tales como «alivio», o incluso «reducción» de la pobreza. Es así que, entre otros ángulos, los programas de focalización fueron criticados por establecer una línea demarcatoria imaginaria, ininteligible para quienes quedan «por encima» de ella, contribuyendo a debilitar los lazos preexistentes entre los pobres, planteándose por el contrario la alternativa de políticas *universales*. Sería la única manera de conseguir servicios de calidad *para todos*.<sup>15</sup>

Llegados a este punto estaríamos cerca de «cuestionar» —o, si se prefiere, de *entender*— dicho horizonte, y si acaso ver más allá de él. Sin embargo, siento que no se dieron todos los pasos necesarios en esa dirección. Como hemos visto, Javier Iguiñiz expuso un abierto enjuiciamiento a varios enfoques centrales de ese horizonte —necesidades básicas, derechos—. Lo hizo desde el *enfoque de las capacidades* de Amartya Sen. Sin embargo, este enfoque parece compartir con los que critica una mirada individualista —*el pobre*—, que continúa centrada en *resultantes* —la «falta de libertades» se parece mucho a la «falta de recursos»—, y, al igual que los enfoques criticados, parece soslayar la trama de *relaciones*, incluyendo mecanismos de dominación en los que los pobres se encontrarían, como con fuerza lo planteó Jeanine Anderson.

<sup>14</sup> Ahí está la sorpresa por la magnitud de la reducción de la pobreza en comparación con los limitados recursos que el Estado habría puesto para ello. En cambio, creo que cabe preguntarse si tales programas habrán sido efectivos para estos efectos. ¿Cómo saberlo? Por otra parte, ¿es que el Estado lo es todo? Pero antes que nada, ¿de qué pobreza y de qué reducción hablamos, más allá de las cifras?

<sup>15</sup> El tema apareció con más fuerza en las sesiones previas que en la jornada final.

Ante el señalamiento a lo que se entendía como omisión de las relaciones sociales, observada por uno de los asistentes al evento, Iguñiz sostuvo que los pobres eran «el lado débil» de la relación. Sin embargo, dicho así, la relación aparece como un agregado, como un componente que se añade a una debilidad previa. Empíricamente hablando puede que así sea, pero ¿qué cabe hacer en esas circunstancias? ¿Es que el «desarrollo de las capacidades» va a «empoderar» a la parte más débil? (¿individualmente, colectivamente?), ¿es que deberá crearse condiciones *sociopolíticas* para neutralizar dicha debilidad relacional? ¿Qué vigilancia habría sobre el rol de la relación —que podría ser muy variable— en la resultante que se busca combatir?

Por supuesto, los minutos en que durante aquella jornada podía tratarse al tema, o los renglones que aquí podamos dedicarle en modo alguno pueden cerrar el debate, y quizá ni siquiera empezarlo. Pero queda planteado. En todo caso, en esta exploración es muy importante mirar hacia los orígenes, y efectivamente algo se hizo en ese sentido.

### Haciendo memoria<sup>16</sup>

Como vimos, Javier Iguñiz hizo un recuento de los orígenes de la «lucha contra la pobreza» en los Estados Unidos de los años 1960. Ahí se prefiguraría la concepción hoy predominante entre los organismos multilaterales, y que atribuiría la pobreza a los pobres mismos. No se trataría de una problemática que haya surgido de las ciencias sociales como tales, sino de respuestas del Estado con las que enfrentó políticamente problemas socioeconómicos.<sup>17</sup> Luego, Martín Tanaka esbozó cómo ese enfoque fue insertado en América Latina por los organismos multilaterales ante los

<sup>16</sup> Como reflexión sobre la pobreza como categoría cultural que involucra tanto al sentido común como a muy diversas disciplinas son indispensables las páginas que Guillermo Nugent dedicara al tema en *El laberinto de la choledad* (Nugent, 1992, pp. 29-36). Agradezco a Martín Santos haberme hecho regresar a estas páginas.

<sup>17</sup> No obstante cabría rastrear si obras como las de Oscar Lewis, y en especial su noción de «cultura de la pobreza» jugaron algún papel. Michael Harrington, autor de *The other America: poverty in the United States* (1962), un «socialista democrático» de origen católico, que también tuvo una carrera académica, influyó profundamente para que en las políticas gubernamentales la pobreza fuese entendida como una «cultura» (véase Aksamit, 2014).

efectos de las políticas de estabilización que siguieron a una crisis económica generalizada en la región.

Ambas exposiciones se complementan geográfica y cronológicamente, pero llama la atención que la *historia local* fuese dejada de lado. Esto dice mucho de cuánto la globalización y los años 1990 han establecido un corte, inclusive en la memoria intelectual. Y es que a fines de los años 1970 empezó un proceso muy importante que podría ser llamado «acción ante el empobrecimiento», surgido primero de iniciativas de la Iglesia católica, luego espontáneamente expandido entre las capas que vivían en condiciones precarias, sobre todo en Lima y otras ciudades. Me refiero a los «comedores populares», el caso más conocido entre multitud de iniciativas afines, por las que la gente hacía de necesidad virtud, y que unos años después José Matos Mar enunciara como un «desborde popular» ante la «crisis del Estado» (Matos Mar, 1984).<sup>18</sup>

La razón de ser de estas prácticas fue el deterioro creciente de la economía, iniciado en la crisis fiscal del Estado, a mediados de los años 1970 —deuda externa incluida—, que arrastró a la producción privada, en especial la del mercado interno, y que para los asalariados de entonces significó reducción de ingresos reales y despidos, tanto en el sector privado como en la administración pública. Entre las muchas consecuencias de esta situación estuvo la masiva emigración a muy diversos países, desde los cuales se enviaba «remesas» a los familiares, como también las gestiones para recuperar la nacionalidad de algún antepasado que se radicó en el Perú.

Hubo, pues, una experiencia masiva de *empobrecimiento*, parte importante de lo cual fue el sensible deterioro de los servicios públicos. Debe mencionarse por lo tanto lo que esta crisis implicó, tanto para la vida de la gente y sus formas de reaccionar ante ello, como para el funcionamiento del Estado. En cuanto a esto último, en la década siguiente tuvimos los efectos del conflicto armado interno (1980-1994): asesinato e intimidación de autoridades y funcionarios, destrucción de infraestructuras, etcétera.

---

<sup>18</sup> Cabe notar que durante las tres fases de estas jornadas estas experiencias no fueron mencionadas, ni la problemática que entonces surgió paralelamente: los «nuevos movimientos sociales», las «prácticas de supervivencia», y sus esperados «efectos democratizadores».

Por entonces era claro que, más allá de una «misericordia heredada», la creciente precariedad de las condiciones de vida constituía una «misericordia moderna»: resultado de la historia inmediata, de decisiones tomadas «en las alturas».<sup>19</sup> Como digo, no se trataba de «pobreza», sino de *empobrecimiento*. Pero las cifras oficiales aplastan toda distinción: independientemente de cómo fuese medida, «la pobreza» se incrementaba. Si en el futuro podría bajar, la historia real quedaba secuestrada, y al parecer fue borrada de la *memoria*, suplantada por las cifras oficiales. Transcurrido el tiempo se discutiría esas cifras, la manera *correcta* de conceptualizar y medir «la pobreza». Sin embargo, parece no haber quedado mayor memoria de cómo se constituyó. Regresaremos a ello más adelante, a propósito de la vacuidad del término, y de las dificultades para encarar lo que se ha dado en llamar «interseccionalidad».

### Una mutación social y política

Tras el múltiple desastre de los años 1980, en la década siguiente empezó una traumática «recuperación», cuyo primer paso fue precisamente la profundización de la pobreza *moderna* —el plan de estabilización económica, conocido popularmente como «Fujishock»—, que, entre otras consecuencias, como fuera mencionado por Martín Tanaka, fue el inicio de muchos de los actuales programas para su «combate», «alivio» o «lucha».

Una situación económica en descenso —sobre todo para las clases medias, clases populares y el Estado—, que duró entre dos décadas y un cuarto de siglo, fue transformando a una sociedad ya masiva y crecientemente urbana, que había desarrollado cierta articulación *clasista*, en un sinnúmero de iniciativas individuales. En ello fue clave el descolocamiento, cuando no la destrucción, de las organizaciones de asalariados, tras la inoperancia de los pliegos de reclamos ante empresas en riesgo de quiebra, la drástica reducción de

<sup>19</sup> Estas expresiones han sido tomadas de Marx: «Además de las miserias modernas, nos agobia toda una serie de miserias heredadas, resultantes de modos de producción vetustos que siguen vegetando, meras supervivencias, con su cohorte de relaciones sociales y políticas *anacrónicas*» (Marx, 1976, tomo I, p. 7). Los términos son obviamente relativos; podrían entenderse respectivamente como miserias «naturales» (o *naturalizadas*), y miserias *provocadas*. La exposición de Jeanine Anderson apunta a que toda miseria tiene a fin de cuentas un origen sociohistórico.

derechos y beneficios laborales que se volvió sistemática en los años 1990, y la combinación de ataques simultáneos por parte de Sendero Luminoso y de la represión gubernamental.

Estas circunstancias propiciaron el crecimiento, y sobre todo la «consolidación», del trabajo independiente —mal llamado «informal»—, así como del asalariado dentro de este, carente de todo tipo de regulación y protección. Siendo tenue la diferencia entre el empleador y el empleado, y teniendo este como expectativa independizarse y transformarse en aquel, se forma así, *espontáneamente*, la base de una mentalidad individualista posesiva; una suerte de «neoliberalismo de los pobres».<sup>20</sup> Estos sectores pueden beneficiarse eventualmente de servicios y programas estatales como los aquí examinados, siendo lo más probable que simultáneamente no sientan ninguna obligación hacia lo «estatal-nacional».

Todo ello constituye un diverso mundo social en el que destacan las varias «estrategias de supervivencia» que, aunque se vuelvan masivas, no van más allá de la solución inmediata de problemas de la vida privada. Desprovistos así de toda identidad colectiva, de una línea definida frente al futuro, habiéndose desvanecido los referentes ideológicos, ¿podrían ser *representados* políticamente? Para decirlo en pocas palabras, la hipótesis que aquí derivo es que los partidos fueron desbordados por esta verdadera *mutación* de la «sociedad civil».<sup>21</sup>

## La transformación del Estado

No fue la única transformación. También la tuvo el Estado. Si vemos la administración pública de inicios del siglo XXI, puede decirse que estamos ante un Estado que en parte es continuidad y en parte está bastante transformado en comparación al que a fines del siglo XX terminó en gran medida desmantelado. Hay ahora un pequeño pero fundamental conjunto de instancias

<sup>20</sup> Derivo esta expresión del término «ecologismo de los pobres», propuesto por Joan Martínez Alier.

<sup>21</sup> Esta idea la he planteado, entre otras ocasiones, en «El problema está en los representados». *Ideele* n.º 160, pp. 107-109. Lima, diciembre 2003 (incluido en Rochabrún, 2007).

altamente tecnocráticas y globalizadas, que manejan los parámetros básicos de una política económica que desde los años 1990 no ha tenido sino ajustes menores: el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), seguido de Minería e Industrias; el Banco Central de Reserva (BCR) y algunos organismos especializados en banca, seguros e inversiones; la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). De una u otra manera son los que tienen que ver directamente con el exterior, como herencia de la reinserción financiera.

En el otro polo están ministerios de creación reciente, en parte como concesión a corrientes internacionales —el otro lado de la globalización— que fueron apoyadas por grupos de profesionales, más que desde la «sociedad civil»: el Ministerio de Cultura, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, el Ministerio de Inclusión Social, el Ministerio del Ambiente.<sup>22</sup> En su funcionamiento hay tensión entre ambos conjuntos, siendo el que encabeza el MEF el que lleva la voz cantante. Entre ambos polos está lo más «tradicional» del aparato estatal: salud, educación, trabajo, justicia, interior. Este último grupo conforma el rostro que podría «legitimar» a un gobierno en el día a día ante cierta «opinión pública».

A los cambios en la estructura del Estado debemos agregar también lo que fuera otro resultado de las directivas de la «globalización»: la llamada *regionalización* del país, a la que puede sumarse el canon minero en algunas regiones, y la distribución de fondos del gobierno central a las municipalidades.

En el conjunto del Estado tuvo lugar la *tecnocratización* de su funcionamiento, de la cual los programas de «alivio a la pobreza» no eran sino una de sus varias aristas, y no de las más importantes. Los ámbitos más significativos fueron los que tenían que ver con las relaciones financieras con el exterior —dada la gravedad de la deuda externa y la «inelegibilidad» del Perú para préstamos de los organismos multilaterales—. De ahí el peso absoluto que desde entonces cobraron el MEF, el BCR, la SUNAT: la carga tributaria debía

---

<sup>22</sup> A diferencia de otros países de América Latina, en el Perú no surgieron fuertes movimientos étnicos ni feministas. Los dos últimos ministerios han absorbido a los primeros organismos estatales que se encargaron de la lucha contra la pobreza.

alcanzar cierto porcentaje del PBI, y este organismo era el encargado de lograr la meta.

Todo esto demandaba ciertos tipos de profesionales en materia de competencias y de criterios a la hora de tomar decisiones. La tecnocracia se caracteriza por la eficiencia, y esta por lo general implica romper el hilo por el lado más débil. Se comprende entonces por qué la política aparecía sobrando. Los partidos fueron quedándose sin militantes *jóvenes*, pues quienes hubiesen sido potenciales candidatos ahora pasaban a engrosar el campo tecnócrata.

Por eso, de ninguna manera la llamada «crisis de los partidos» podía explicarse entonces —y muchísimo menos ahora— por el régimen fujimorista, ni por su conducción semidictatorial desde abril de 1993. Esto fue solamente el lado más visible e inmediato, que ayudó a ocultar las causas más profundas: téngase presente que ya en los años 1980 el electorado fue dejando de ser «cautivo» —la práctica de votar siempre por una misma agrupación, o una tendencia ideológica—, pues osciló muy fuertemente de un partido a otro. Ya finalizando esa década Lima consagraba al primer *outsider*: a Ricardo Belmont como alcalde.

En el nuevo siglo, dejado atrás el dominio fujimorista en la política de los años 1990, el papel de las misiones de los organismos multilaterales, las negociaciones directas entre los gobiernos y los grandes inversionistas, la dación de «facultades extraordinarias» del Legislativo al Ejecutivo, redujeron prácticamente a nada el papel de los partidos. Si se trata pues de evaluarlos como componentes centrales de un funcionamiento democrático de la política, esas eran las nuevas condiciones de funcionamiento. A la fecha tales condiciones no han hecho más que continuar y afianzarse.

Este nuevo patrón ha traído consigo que ni el «regreso» o nueva «transición» al juego de elecciones libres a partir del 2000-2001, ni el crecimiento económico paralelo, iban a reconstituir el antiguo «sistema de partidos», desplazados en las alturas por el nuevo marco de relaciones entre el gran capital y el Estado, y abandonados en la base por electores atomizados e irrepresentables. Tampoco iba a traer de nuevo a fuertes organizaciones de trabajadores, ante una «flexibilización laboral» que debilitaba y hacía casi inoperantes a sindicatos reducidos aproximadamente a un 5 % de la PEA.

En suma, la despartidización de la vida política —y, por tanto, el debilitamiento de lo que es la forma más reconocida de funcionamiento formal democrático— es el resultado tanto de procesos de globalización como de la mutación del mundo social tras el *empobrecimiento* provocado primero por la crisis económica y luego por las reformas que «liberalizaron» la economía, alentaron la inserción al *boom* de las materias primas con el auge de la economía china, y abrieron paso a las «políticas contra la pobreza».

### ¿Fortalecen a la democracia las políticas contra la pobreza?

Los ponentes parecieron estar de acuerdo en que democracia supone una población «ciudadana»: el reconocimiento, el respeto del Estado a la población como agente activo, lo cual a su vez pasa por la capacidad de ella para ejercer realmente los derechos nominalmente otorgados, y para incidir en la marcha política. Pero si bien hubo alguna mención a la historia reciente, la pregunta de la «historia oficiosa» venía a ser si estos habían «creado ciudadanía» al vincular a la población antes excluida con el Estado.

Como quizá se comprenda, esto es refugiarse en abstracciones y buenos deseos, y olvidar la historia aquí esbozada. Tampoco es ello lo que el poblador «de a pie» pueda entender por democracia, más aún si, según expusiera Jhonatan Clausen, casi la mitad de los pobladores dice no saber en qué consiste ella, y casi tres cuartas partes «no la vinculan a una posible mejora en su bienestar».

Correlativamente, como lo mencionó un asistente a la jornada, a la población le preocupan otros temas, como la «inseguridad». ¿Por qué es así, si las cifras disponibles no muestran un aumento de los actos delictivos? Hace algún tiempo pensé —y terminé coincidiendo con un artículo de Rolando Arellano en relación con ese tema— que la población se *siente propietaria*, y a la vez sin suficientes garantías frente a esas posesiones. Eso es estar en las antípodas de una autopercepción de «pobreza» como autodefinition primaria. En tal sentido, si en la agenda pública la pobreza pierde peso, no será ello lo que llevaría a incrementar el divorcio entre la ciudadanía y la esfera pública tal como es vivida.

La posible respuesta positiva a la relación entre democracia y «lucha contra la pobreza» quedaba relativizada por la distancia y el *poder* que la «burocracia de la calle» ejerce, en particular sobre las mujeres incorporadas a tales programas. Esto nos acerca al tema mismo de la administración pública, a su régimen y a la «cultura burocrática», tanto a la que se ejerce a su interior como en relación con el ciudadano, y en este caso en particular con la población incorporada a los programas respectivos. Indudablemente esto es un resultado lógico cuando se trata de iniciativas surgidas de manera unilateral desde el Estado, y dirigidas hacia espacios definidos como minusválidos, donde por consiguiente el «beneficio» no es dado —ni tendría forma de ser entendido— como un «derecho», cuando antes bien está generando *obligaciones*.

La administración pública es jerárquica por su misma naturaleza, empezando porque sus integrantes no son *elegidos*, por lo que no responden ante «bases» sino ante superiores. A esto se agregan, en un caso como el Perú, como lo remarcó Javier Iguíñiz, las múltiples discriminaciones, algunas con base adscrita y otras adquiridas, que se ejercen desde posiciones oficiales de poder para establecer una *superioridad personal* sobre los «beneficiarios». <sup>23</sup> A ello se suma la débil distinción entre la esfera pública y la privada.

De ahí que discutir si estas políticas tienen o no efectos democráticos —como crear una cierta conciencia ciudadana de tener y ejercer «derechos»— es prescindir de una historia, tanto larga como *intensa* —guerra interna incluida— y compleja, que en modo alguno fue ajena al conjunto de los expositores. Es mi impresión que ese olvido es en parte resultado de la «trampa de la pobreza» como trampa conceptual.

<sup>23</sup> «... la aplicación de políticas sociales de alivio a la pobreza han generado nuevas formas de relación entre el Estado y la población, pero estas distan de producir ciudadanos» (p. 22). «... producen usuarios pasivos, personas que se comportan como receptores de dádivas —y no de derechos— en un clima de incertidumbre» (p. 23) «los pobladores y las pobladoras aceptan su «sumisión a los burócratas locales» (p. 182) (citado por Maritza Paredes del libro de Diego Cerna et al., 2017).

## La «trampa de la pobreza» como trampa conceptual

¿A qué me refiero? Desde el recuento anterior cabe esbozar una problemática que se apoya en la historia realmente acontecida y, en consecuencia, en categorías que derivan de ella, en vez de —como acabamos de ver— importaciones necesariamente *ajenas* y que no permiten enfrentar las circunstancias concretas. Antes de iniciar ese esbozo daremos una «vuelta de tuerca» adicional a la crítica anterior; porque es necesario desprendernos por entero del horizonte de la historia oficial. Me refiero específicamente a identificar las operaciones cognitivas que son necesarias para que «la pobreza» pueda constituirse como *un problema en sí*.

La «pobreza» es una categoría ilusoria, que no designa de manera rigurosa nada concreto. Tal como es utilizada evidentemente señala ciertas delimitaciones humanas, ya sea como agregados estadísticos o conjuntos determinables a partir de ciertos «indicadores». Pero es arbitraria en mayor o menor medida. Lo es así necesariamente, porque el fenómeno buscado está definido por la *carencia*, por lo que *no* es. Ser pobre significa *carecer*. Es, así, una definición normativa («no se *debe* carecer de...»), arbitraria («... A, B, C... Z bienes, servicios, capacidades, derechos, en  $\alpha$ ,  $\beta$ ,  $\gamma$  niveles, *son necesarios* para no ser pobre), descriptiva (no interesa por qué existen tales y cuales carencias), y a-teórica (no incluye ninguna explicación del fenómeno, y si esta es buscada, será por afuera de la definición misma).

En relación con esto último, la categoría está centrada en la *distribución* (a eso se refiere la «carencia»), todo lo cual tiende por último a constituir al «pobre» como un «sujeto pasivo»: la pobreza es *padecida*, y no interesa cómo se sitúan los clasificados como «pobres» (o incluso los «no pobres») respecto a dicha categoría.

En su definición tradicional se calificaba como «pobre» a quien no podía mantenerse por sus propios medios, de modo que requería asistencia ajena. Así entendido, «pobre» funcionaba gramaticalmente como un *adjetivo*. Como *sustantivo*, «la pobreza» no hace sino referir de manera sintética a las condiciones

que hacen «pobre» a un sujeto determinado, sea individual o colectivo.<sup>24</sup> Es obvio que esas personas y sus circunstancias puedan ser muy diferentes de uno a otro caso, pero todo esto es marcadamente distinto al *horizonte de la pobreza*, que la entiende como una entidad en sí misma, indeseable por principio, que aquejaría a una parte de la sociedad, afectando incluso el curso del conjunto, y que debería ser erradicada. Se siente aquí la huella de la «war on poverty» de los Estados Unidos que ya mencionamos. ¿Pero tendría que ver eso con *nosotros*, como Javier Iguñiz lo planteó en alguna otra ocasión?

Para colmo de males, la exportación de ese diagnóstico tan ajeno se hizo en forma incompleta, y es que en su formulación original el diagnóstico incluía una evaluación del funcionamiento de un *sistema*. Según ella ese sistema funcionaba *bien*; ergo, la pobreza era consecuencia de individuos de una u otra forma mal adaptados a ese funcionamiento. Pero en su versión «for export», el mismo diagnóstico oficial obviaba cuestionarse *qué sistema funcionaba aquí*. Y la historia oficiosa también ha obviado la pregunta.

La presencia hegemónica de este tipo de imágenes conceptuales en las ciencias sociales que estudian la estructura social sugiere que ellas han sido *tomadas por asalto*, al ser despojadas de la materialidad y complejidad de los hechos. En cambio, desde las *ciencias sociales* la tarea debiera consistir en estudiar un fenómeno así a partir de informaciones histórico-estructurales que den cuenta de las características de la población bajo esa condición, sus orígenes, sus nexos con el resto, etcétera.

Ahora bien: en este procedimiento lo sustantivo reclama sus fueros frente a lo adjetivo (ver la nota al pie anterior), por lo cual la población «pobre» es al mismo tiempo *muchas otras cosas*. Estas no tienen que ser «positivas»; basta

<sup>24</sup> La diferencia categorial no tiene nada de inocente, pues si el adjetivo designa un rasgo entre otros, el sustantivo pretende definir; identificar al sujeto. Cuando se dice «el campesinado pobre», la pobreza viene a ser una característica —a precisar— entre muchas otras de un conjunto humano caracterizado por vivir en el campo y en gran medida de él. Por eso lo anterior es muy distinto a decir «los pobres rurales», donde el sustantivo es ser pobre — estar definido por un conjunto de carencias o incapacidades; y donde el adjetivo (*¿lo adjetivo?*) es... la forma de vida de tales personas. Cuando las políticas contra la pobreza «tropiezan» con esa forma de vida, ella está siendo entendida justamente como un tropiezo. No debiera extrañar que sean pocos quienes se definan como pobres, a menos que sean inducidos a ello, por ejemplo para obtener el beneficio de algún programa social.

simplemente que no se entiendan como meras «carencias». Se constata la pasividad de la academia ante semejante *despojo*, o cuando menos en la debilidad de una voz propia frente a él. En un amplio sentido han asumido el *horizonte* de la pobreza como el marco final desde el cual la realidad es aprehendida.

Como se vio en las jornadas, muchos de quienes son designados como «pobres» no se consideran a sí mismos en esos términos (Patricia Ames). Aparte del estigma que conlleva, ser pobre implica una definición vacía. Advirtamos que la vacuidad no deriva necesariamente de aludir a carencias, pues muchas de ellas pueden tener gran fuerza definitoria: ser *minus*-válido, estar *des*-empleado; ser un refugiado de guerra, o migrante *i*-legal; ser *an*-alfabeto en un mundo poblado de posgraduados universitarios, y mil y un etcéteras. Sin embargo, estas definiciones están dotadas de un *contenido*: remiten a desventajas específicas que obligan a *actuar* de una determinada manera, así como a no actuar, o a *no poder* actuar de otras. Al mismo tiempo, esas carencias en modo alguno significan ausencia total de recursos.

En cambio, en el horizonte de la pobreza «ser pobre» no alude a actividad alguna, y por tanto carece de significado para quienes así son designados, a menos que ante sí mismos carezcan de toda autodefinición. El horizonte de «la pobreza» queda así construido mediante un mecanismo lingüístico. Sea desde instancias «impersonales» (del Estado), o desde institutos habitados por profesionales quienes —como decía Jeanine Anderson, son no-pobres—, definen un perfil de *carencias* que, al cuantificarse, permiten establecer un límite demarcatorio arbitrario: una «línea de pobreza». Crean así una *ficción cognitiva*: el «mundo de la pobreza», separado de los «no-pobres», línea imaginaria convertida en fuerza material por el *poder político* de quienes la formulan. Es así como «la pobreza» es creada. Ninguna pregunta sobre quiénes son, qué recursos tienen, cómo aparecieron.<sup>25</sup> Como lo dijera María Eugenia

<sup>25</sup> Es así que en muchas discusiones la pobreza no es sino lo que el índice mide: los indicadores se convierten en las *categorías* con las cuales la realidad va a ser comprendida y explicada. De este modo se explica que la «clase media» empiece por encima de alguna «línea de pobreza» (que puede ser de 1, 2, 10 dólares diarios). ¿Pero hasta dónde llega (hacia arriba) esa clase media? Eso no hay cómo saberlo, ni interesa: porque *el problema* son «los de abajo», no «los de arriba» ni las relaciones que pudieran existir entre unos y otros. Ahí podemos ver cómo una preocupación pragmática se autonomiza e impone sobre la mirada científica.

Ulfe, estamos ante el *poder de nominar*. Es la capacidad de decir y determinar: «tú eres (tal cosa)».

Una vez establecida, esa línea imaginaria tiene *efectos reales*, como crear divisiones entre los «beneficiados» y «no beneficiados» de programas focalizados. Otro resultado es inducir un *efecto político* a través de la generación y publicidad de «índices de pobreza». De esta manera nos enteramos de que «la pobreza» ha aumentado o disminuido, para orgullo o pánico de políticos y funcionarios. Un efecto adicional es la ficción, ideológicamente manejada, de haber pasado a «ser clase media» al haber *superado* la línea demarcatoria. Vaya el siguiente ejemplo: «[...] en una década el número de hogares en situación de pobreza (tomando los indicadores de pobreza monetaria) se han reducido para pasar a engrosar nuestra nueva y reciente clase media, la emergente y también la más consolidada» (Trivelli, 2016) (cursivas nuestras).

¿Puede desde este horizonte acoger el fenómeno de la *diversidad*, que fuera planteado por Ismael Muñoz? Ya fuese mediante indicadores simples o complejos, una división pobre/no pobre pasa por encima de las diferencias cualitativas. Para referirnos al Perú no necesitamos suscribir la noción de «megadiversidad», ni tomar al pie de la letra el título del libro de Carlos Iván Degregori *No hay país más diverso*. Basta reconocer que hay no solamente grandes desigualdades —cuantitativas, obviamente—, sino *heterogeneidad*: diferencias cualitativas por doquier. Ello choca frontalmente con la construcción y uso de «indicadores» cuantitativos que *cosen* al país en su conjunto como unidad homogénea; mejor dicho, *homogenizada*. En ese sentido, ¿puede hablarse de las poblaciones indígenas amazónicas como «pobres», adjudicándoles todo tipo de «carencias», al punto de considerar que en ellos está el núcleo «más duro» de la pobreza?

Aquí se puede ver muy claramente que enunciados como la «interculturalidad» no apuntan a un contenido preciso. Tampoco se trata de esgrimir un concepto «multidimensional» de la pobreza, ni de que el Estado «llegue» hasta los pobladores más aislados del país, y declararlos «multidimensionalmente pobres» al medirlos en razón de «sus múltiples carencias» en lugar de una sola. Antes bien, una alternativa debiera empezar evaluando los *recursos* de todo tipo que tenga cada población, y lo que se necesitaría para ponerlos

en marcha —para «ponerlos en valor»—. Obviamente, no todo «recurso» será utilizable, pero será un mejor punto de partida que una lista de carencias.

Esto se acerca más a la «inclusión económica», a programas de desarrollo productivo que mencionó Norma Correa. Para que programas así se pongan en marcha no es necesario ningún concepto de «pobreza», y menos aún de una «línea de pobreza». En ese sentido la falta de presión pública hacia el tema, mencionada por Correa y Jhonatan Clausen, hasta podría ser una ventaja si hubiera un viraje sistemático hacia estos otros programas. En principio sería más probable que se forme ahí una presión sostenida en su favor en razón de un obligado involucramiento en las distintas localidades con las *actividades* que se pongan en marcha.

Aun así, falta una reflexión sobre el *sistema* por construir. ¿Cuánto puede avanzar una inclusión productiva cuando, por dar un ejemplo, las grandes irrigaciones favorecen a la mediana y gran propiedad agrícola, o el crecimiento sigue basado en un producto primario-exportador?

¿Qué lugar tiene la «interseccionalidad» en todo esto? Aunque el tema estuvo previsto para estas jornadas, pese a algunas menciones no fue mayormente tratado, y ello no parece ser un accidente. En el contexto de esta jornada, e independientemente de los orígenes del término, la noción nos conduce precisamente a los *contenidos* que la noción de «pobreza» deja de lado: la interseccionalidad se pregunta *quiénes* son los sujetos *más allá* de «su» pobreza.<sup>26</sup> Es decir: luego de que esas dimensiones fueran expulsadas por la puerta por un concepto vacío (pobreza), ahora reingresan por la ventana. Regresan como un alud sobre una noción esquelética, la cual no sabe bien qué hacer ante: etnicidad, lengua, hábitat, género, condición familiar (¿son *huaccha*, como mencionó Patricia Ames?). Quizá en algún momento intervenga también la actividad económica principal de los sujetos: ¿son vendedores callejeros, recicladores, reparadores, artesanos, campesinos, cultivadores de coca,...? Como decía María Eugenia Ulfe, nunca se es *solamente* pobre. Por lo mismo, suscribo totalmente la insistencia de Rosa Alayza y Jeanine Anderson

<sup>26</sup> Un recuento de los orígenes y usos del término en el campo académico se encuentra en Giddens y Sutton (2014).

para poner en el centro de atención lo que *hacen* las personas más allá del Estado, y cómo se ven a sí mismas.

Si estamos ante una trampa conceptual, ¿tiene sentido entonces buscar definiciones alternativas de pobreza? ¿Está el problema en su *operacionalización* solamente monetaria? Si aceptamos los reparos anteriores no nos llevaría muy lejos buscar maneras «adecuadas» de *operacionalizarla*, o de ubicar «quiénes son los pobres», porque a fin de cuentas se trata de buscar hacer operativas a categorías que prescinden de enfocar el *sistema* y la historia en cuyo interior y flujo funcionan.<sup>27</sup> Arrancadas de esta totalidad no requieren explicación, sino solamente traducirse en conceptos empíricos originados en *los operadores*, quienes por su poder político los imponen, tanto a sus «pobres» como a *los académicos*.<sup>28</sup>

### Otro horizonte, ¿es posible?<sup>29</sup>

En medio de todo lo que encuentro de valioso y rescatable en las exposiciones e intercambios aquí editados, escucho el estruendoso silencio de una ausencia decisiva: de un espacio, siquiera mínimo, para lo que podríamos llamar *ciencias sociales básicas*. Tomo el término en el significado que tiene en las ciencias naturales, donde «ciencia básica» traza una distinción con la «ciencia aplicada». Ahora bien: en las ciencias naturales el límite en modo alguno equivale a una separación; ha ido variando según épocas y especialidades, y los vínculos pueden darse, y *se dan*, en ambos sentidos. Tampoco se trata de que las ciencias sociales deban «calcar» esta distinción-relación.

Habrá que discutir diversas formas posibles de relación.

Lo que es intolerable en nuestros campos es que las aplicaciones colonicen, suplanten o inclusive *aniquilen* las preocupaciones-reflexiones-investigaciones

<sup>27</sup> Alguna vez leí en la pared de un restaurante vegano: *no busques la manera correcta de hacer lo incorrecto*. Traducido a nuestro tema: ¿estás buscando *operacionalizar* un concepto que no remite más que a sí mismo?

<sup>28</sup> Sucede algo similar con la noción de «víctima», cuestionada por María Eugenia Ulfe, que ha marcado a las políticas de reparación de la violencia política. El término crea un sujeto vacío y pasivo, prácticamente inexistente.

<sup>29</sup> Apelo, modificándolo, a un lema característico del Foro Social Mundial: «otro mundo es posible».

que no estén impulsadas por una aplicación inmediata, y que antes bien tengan en mente amplios horizontes histórico-sociales. Esto no es un «lujo» —como a veces se piensa que lo es la ciencia natural básica para el subdesarrollo—, sino una *necesidad* para los mismos agentes «prácticos», para los *operadores*. Porque no es posible hacer política responsable sin pensar en largas duraciones, sistemas, complejidad. Interpreto así el planteo que hiciera Ismael Muñoz al presentar la primera mesa.

Como en tantas otras metas, este espacio no llegará como dádiva; menos aún como «derecho». ¿Cómo se consiguió financiar el «gran acelerador de partículas»? Convenciendo a políticos que poca o ninguna idea tienen de qué se hace o se puede lograr con él. En nuestro caso la tarea quizá deba empezar entre quienes practicamos las ciencias sociales, convenciéndonos a nosotros mismos de esta necesidad.

Pero, ¿estamos viendo el problema?



## Referencias bibliográficas

---

- Aldana, U., Ames, P., Crisóstomo, M., & Oré, S. (2015). *La violencia infantil y el entorno doméstico: puntos de partida para una propuesta de prevención en Huancavelica*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Ames, P.: Políticas de inclusión en la educación superior: la experiencia de los estudiantes indígenas del Programa Beca 18 en universidades peruanas privadas. En: Pirés, A. y Sime, L.: *Políticas de Inclusión y Becas en Educación Superior; Estudios desde el Brasil y Perú*. (Título provisional. En prensa.) Lima: PUCP.
- Ames, P., & Crisóstomo, M. (2019). *Formas de prevención y atención de la violencia contra los niños y niñas en zonas rurales: revisión comparada y estudio de caso en Huancavelica, Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Ames, P., & Crisóstomo, M. (2016). Salud, violencia y bienestar en la familia rural: un estudio en Huancavelica. En *Perú: el problema agrario en debate SEPIA XVI*. (pp. 603-632) Lima: SEPIA.
- Aksamit, Daniel (2014). «*Absolutely sort of normal*»: *The common origins of the war on poverty at home and abroad, 1961-1965*. Tesis de Ph.D. en Historia. Universidad de Kansas.
- Banerjee, Abhijit, & Duflo, Esther (2011). *Poor economics. A radical rethinking of the way to fight global poverty*. New York: Public Affairs (versión en castellano: *Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Madrid: Taurus.

- Cerna, Diego, et al. (2017). *Acá no hay ventanillas. La burocracia de la calle en los programas sociales. Argumentos. Revista de Análisis y Crítica*. Lima: IEP, septiembre de 2018. Disponible en <http://revistaargumentos.iep.org.pe/wp-content/uploads/2018/09/Paredes-Bensa-y-D%C3%A-Daz-2018-Ac%C3%A1-no-hay-ventanillas-RESE%C3%91A.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2015). *Panorama social de América Latina (LC/G.2691—P)*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- Correa, N. B., & Roopnaraine, T. (2014). *Pueblos indígenas y programas de transferencias condicionadas. Estudio etnográfico sobre la implementación y los efectos socioculturales del Programa Juntos en seis comunidades andinas y amazónicas de Perú*. Washington D. C.: Inter-American Development Bank.
- Cortina, Adela (2017). *Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia*. Barcelona: Paidós.
- Del Pino, Ponciano et al (2012). *Repensar la desnutrición: infancia, alimentación y cultura en Ayacucho, Perú*. Lima: IEP, Acción Contra el Hambre.
- Deneulin, S., & Clausen, J. (2019). Collective choice and social welfare by Amartya Sen: a review essay with reference to development in Peru. *Development Policy Review*, 37(4), 564-578.
- Desmond, Matthew (2016). *Evicted: poverty and profit in the American city*. Portland: Broadway Books.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Giddens, Anthony, & Sutton, Philip (2014): *Essential concepts in sociology*. Cambridge: Polity Press.
- Ferguson, James (2015). *Give a man a fish. Reflections on the new politics of distribution*. Duke: Duke University Press.
- Grindle, Merilee S. (2009). La brecha de la implementación. En Mariñez, Freddy & Garza, Vidal (Eds.). *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Harris-White, Bárbara (2003). *India working. Essays on society and economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Iliffe, John (1987). *The African poor. A history*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Katz, Michael (1995). *Improving poor people*. Princeton: Princeton University Press.
- López, Sinesio (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima: IDS.
- Marx, Karl (1976). *El capital*. México: Siglo XXI.
- Matos Mar, José Matos (1984). *Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Lima: IEP.
- Nugent, Guillermo (2013). *El laberinto de la choledad*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- O'Donnell, Guillermo (2010). *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Ortega y Gasset, José (1966). *Obras completas*. Madrid: Revista de Occidente.
- Rochabrún, Guillermo (2007). *Batallas por la teoría. En torno a Marx y el Perú*. Lima: IEP.
- Roncagliolo, Santiago (octubre 26, 2018). Brasil: alerta para la izquierda. Publicado en *El Comercio*, Lima. Disponible en <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/bolsonaro-brasil-alerta-izquierda-santiago-roncagliolo-noticia-571416>
- Sen, Amartya, & Drèze, Jean (2014). *Una gloria incierta. La India y sus contradicciones*. Madrid: Taurus.
- Trivelli, Carolina (2016). El desafío de seguir bajando la pobreza». *Argumentos. Revista de Análisis y Crítica*. Lima: IEP. Disponible en <https://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/desafio-seguir-bajando-la-pobreza/>
- Webb, Richard (2013). *Conexión y despegue rural*. Lima: Universidad San Martín de Porres – Fondo Editorial.



## Expositores

---

**ROSA ALAYZA:** Magíster en Ciencia Política por la New School for Social Research, Estados Unidos, y con estudios de doctorado en Fordham University. Se ha desempeñado como directora del Instituto Bartolomé de las Casas y actualmente es docente asociada en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Sus temas de investigación se concentran en el espacio público, sociedad civil e incidencia de actores sociales en políticas de reparaciones y reconocimiento.

**PATRICIA AMES:** Doctora en Antropología de la Educación por la Universidad de Londres y licenciada en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido profesora invitada en el Instituto de Verano sobre Lengua, Cultura y Enseñanza en la Facultad de Estudios de Posgrado de la Universidad de York, Canadá (2006); investigadora visitante en el Departamento de Antropología Social y Cultural de la Universidad Autónoma de Barcelona, España (2011), y profesora visitante para el programa de doctorado de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba (2017). Actualmente es miembro del Consejo Nacional de Educación y profesora asociada y coordinadora de la especialidad de Antropología en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

**JEANINE ANDERSON:** Doctora en Antropología por la Universidad de Cornell, Nueva York. Ha trabajado en el Ministerio de Educación del Perú, en organizaciones de promoción de la mujer, y en centros privados de investigación y consultoría. Fue profesora principal de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), donde impulsó los estudios de redes y antropología de la salud. En su investigación más sostenida sigue a las familias de un asentamiento informal de Lima desde la década de 1970 hasta el presente.

**JESSICA BENSA:** Doctora en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid. Magíster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca. Tiene un diploma de Estudios Avanzados en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de Madrid y es licenciada en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. También tiene estudios doctorales en Derechos Humanos en la Universidad de Salamanca y un diplomado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica de Perú (PUCP). Es docente e investigadora de la PUCP y concentra su trabajo en las temáticas de políticas públicas (transferencia de políticas, políticas urbanas) y gobernanza multinivel.

**JHONATAN CLAUSEN:** Magíster en Economía y en Desarrollo Humano, ambos por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP); además de candidato a doctor en desarrollo internacional por la Universidad de Bath (Reino Unido). Actualmente se desempeña como profesor de planta del Departamento de Economía de la PUCP y director de investigaciones del Instituto de Desarrollo Humano de América Latina (IDHAL-PUCP). Asimismo, es miembro permanente de la comisión consultiva para la estimación de la pobreza del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú.

**NORMA CORREA:** Magíster en Política Social y Desarrollo por London School of Economics y licenciada en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente se desempeña como investigadora principal y docente de la misma universidad. Especialista en políticas públicas, pobreza, innovación, desarrollo económico e interculturalidad. Cuenta con 15 años de experiencia liderando programas de desarrollo, así como investigadora, evaluadora y asesora para organismos multilaterales, instituciones públicas, *think tanks* y laboratorios de innovación dentro y fuera de América Latina.

**JAVIER IGUÍÑIZ:** Doctor en Economía por The New School for Social Research, Estados Unidos. Magíster en Economía por The Iowa State University, Estados Unidos. Bachiller en Ingeniería Mecánica y Eléctrica por la Universidad Nacional de Ingeniería, Perú. Profesor Emérito de la Pontificia Universidad Católica del Perú, donde también se ha desempeñado como investigador. Ha formado parte de directorios de instituciones públicas y privadas a lo largo de sus más de 40 años de trayectoria. Actualmente es presidente del Consejo Directivo del Instituto de Desarrollo Humano de América Latina (IDHAL-PUCP).

**CARMEN ILIZARBE:** Doctora en Política y magíster en Ciencia Política por The New School for Social Research de New York. Es también licenciada en Antropología y diplomada en Estudios de Género por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Sus investigaciones y publicaciones recientes versan sobre movimientos y conflictos sociales; recomposición política, imaginarios y memoria después del conflicto armado interno en el Perú; y diálogo e interculturalidad en el diseño e implementación de políticas públicas en el Perú. Actualmente es profesora de Ciencia Política y directora ejecutiva del Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA).

**ISMAEL MUÑOZ:** Magíster en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor principal del Departamento de Economía de la PUCP. Es miembro del Consejo de Estudios Generales Letras y del Consejo de la Maestría en Gestión de Recursos Hídricos de la PUCP. También es coordinador del Programa de Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP. Sus áreas de interés son: economía política, desarrollo humano, pobreza, acción colectiva y recursos hídricos.

**JOSÉ CARLOS ORIHUELA:** Doctor en Desarrollo Sostenible por la Universidad de Columbia, Estados Unidos. Asimismo, tiene un MPA en Desarrollo Internacional por Harvard Kennedy School of Government. Economista político, especializado en el estudio de las instituciones. Coeditor de *Resource booms and institutional pathways: the case of the extractive industry in Peru* (Palgrave, 2017) y *Pensamiento económico y cambio social: homenaje a Javier Iguiñiz* (PUCP 2014). Coautor de *The developmental challenges of mining and oil* (Palgrave, 2012). Fue *lecturer* en New School y profesor visitante Cogut en Brown, donde también hizo un *postdoc*. Se desempeña como docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú y coordina la especialidad de Economía en la misma universidad.

**GUILLERMO ROCHABRÚN:** Magíster y licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido profesor principal en la sección respectiva del Departamento de Ciencias Sociales de dicha universidad. Entre sus libros publicados: *Batallas por la teoría: en torno a Marx y el Perú* (2007); *Socialidad e individualidad. Materiales para una sociología* (1993). Entre 2002 y 2009 fue director de la revista *Debates en Sociología*, de la PUCP.

**STÉPHANIE ROUSSEAU:** Doctora en Ciencia Política de la McGill University y con maestría en Estudios Internacionales de la Carleton University, Canadá. Recibió en 2016 el Premio José María Arguedas del mejor artículo sobre Perú de la Latin American Studies Association-Sección Perú. Se ha desempeñado como investigadora posdoctoral en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la University of North Carolina at Chapel Hill, Estados Unidos. Se especializa en temas vinculados al género, la etnicidad, la ciudadanía, los movimientos sociales, las políticas públicas y el multiculturalismo en el Perú y Bolivia.

**MARTÍN TANAKA:** Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México. Es profesor principal de la Pontificia Universidad Católica del Perú, donde es actualmente director de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas y del Doctorado en Ciencia Política y Gobierno. También es investigador principal en el Instituto de Estudios Peruanos, del que fue su director general (2005-2007). Ha sido Visiting Fellow posdoctoral en el Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, Indiana (2003 y 2009). Tiene libros y capítulos de libros publicados por el Instituto de Estudios Peruanos, Cambridge University Press, Stanford University Press, Lynne Rienner Publishers, Routledge, Fundación Pablo Iglesias, Instituto de Estudios Sociales de la UNAM, entre otros. Es también columnista semanal en el diario *El Comercio*.

**MARÍA EUGENIA ULFE:** Doctora en Ciencias Humanas con concentración en Antropología por la Universidad George Washington, Estados Unidos. Recibió su maestría en Artes de África, Oceanía y América de la Universidad de East Anglia en Inglaterra y es licenciada en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es directora de la Maestría en Antropología y de la Maestría en Antropología Visual de la Escuela de

Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú y coordinadora del Grupo de Investigación Interdisciplinario en Memoria y Democracia. Es profesora honoraria de la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga y presidenta del Centro de Investigación Sociológica, Económica, Política y Antropológica (CISEPA) de Ciencias Sociales en la PUCP. Trabaja temas de memoria, violencia y justicia transicional, arte, *performance* y representación y metodología cualitativa (etnografía).

**SILVANA VARGAS:** Doctora en Sociología Rural y Demografía por la Pennsylvania State University, Estados Unidos. Ha trabajado en la cooperación técnica internacional, sector público, organizaciones de base y centros de investigación. Ha sido consultora externa en Monitoreo y Evaluación para el área de Desarrollo Humano del Banco Mundial. Fue la primera directora general de Políticas y Estrategias del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. En la PUCP, ha sido directora de la Maestría en Sociología y directora ejecutiva del Instituto de Desarrollo Humano de América Latina (IDHAL-PUCP). Actualmente se desempeña como directora académica de Responsabilidad Social de la PUCP.



Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de  
Tarea Asociación Gráfica Educativa  
Pasaje María Auxiliadora 156 - Breña  
Correo e.: [tareagrafica@tareagrafica.com](mailto:tareagrafica@tareagrafica.com)  
Página web: [www.tareagrafica.com](http://www.tareagrafica.com)  
Teléf. 332-3229 / 424-8104 / 424-3411  
Noviembre 2019 Lima - Perú







Según el INEI, 2017 fue el primer año en mucho tiempo en el que los porcentajes de pobreza no disminuyeron, sino aumentaron (de 20,7% en 2016 a 21,7%). Por breve tiempo la temática de la pobreza en el Perú pasó a un primer plano en los medios, pero también alentó debates que son permanentes en las ciencias sociales. Alrededor de estas cuestiones e interrogantes, durante el año 2018 el Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA) de la Pontificia Universidad Católica del Perú realizó una serie de jornadas semi-públicas y una Jornada de Análisis y Diálogo Público en alianza con la Hanns-Seidel-Stiftung.

Lo peculiar de este abordaje fue la pregunta sobre cómo incidían entre sí, la pobreza, las políticas que la enfrentaban, y el proceso democrático. Queríamos entender el derrotero del Perú en estos terrenos en el siglo XXI, desarrollar un balance, hacer explícitas las conceptualizaciones detrás de los análisis. Las jornadas estuvieron organizadas en tres campos: definiciones y enfoques sobre la pobreza –coordinadas por Ismael Muñoz-, la acción del Estado –coordinadas por Silvana Vargas-, y pobreza, interseccionalidad y democracia –coordinadas por Stéphanie Rousseau.

Esta publicación presenta el resultado de la última etapa, incluyendo las intervenciones del público asistente. Finalmente, Guillermo Rochabrún comparte sus impresiones sobre las varias líneas y los abordajes de la discusión aquí presentada.

Este esfuerzo, que funcionó en mucho como un experimento, ha dejado varios frutos valiosos, como tender puentes entre los enfoques y lenguajes disciplinares, así como sostener un intercambio informado sobre dimensiones críticas de nuestra realidad nacional. Con esta publicación esperamos motivar al público lector, académico y no académico, a darle continuidad a la conversación y al debate.

