

# RÍO+20

## DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS

Nicole Bernex y Augusto Castro  
Editores

### Capítulo 5



FONDO  
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

*Río+20. Desafíos y perspectivas*

Nicole Bernex y Augusto Castro, editores

© Nicole Bernex y Augusto Castro, 2015

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Diseño, diagramación, corrección de estilo  
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: setiembre de 2015

Tiraje: 500 ejemplares

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

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-12272

ISBN: 978-612-317-126-1

Registro del Proyecto Editorial: 31501361500583

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

## PERÚ RÍO+40: ¿CÓMO LO HACEMOS?

**Federico Arnillas Lafert<sup>1</sup>**

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza

La pregunta con la que se me invitó a participar en esta mesa pone por delante la duda sobre la posibilidad de un desarrollo sostenible en el país, no solo en el corto, sino aun dentro de un horizonte tan de largo plazo, en escala humana, como lo es todo un siglo. La historia de lo ocurrido desde la cumbre de Río a la fecha, refuerza esa duda.

La clave de mi reflexión, y que el título de la misma quiere reflejar, implica más bien la necesidad de hacer un giro en la actitud con la que actuamos respecto al futuro. En este sentido, mi diagnóstico de base sobre el porqué de lo poco avanzado desde la Cumbre de Río está relacionado con el tiempo que nos hemos dado en preguntarnos sobre el problema, su posible ocurrencia, su potencial gravedad... antes que abordar abierta y directamente nuestra responsabilidad como Estado y como sociedad sobre el futuro. No tenemos todo el siglo XXI para empezar a poner el país en curso de un desarrollo sostenible; creo que ese es el desafío hoy día, y cada minuto que pasa tenemos menos tiempo para hacer posible ese desarrollo que necesitamos.

---

<sup>1</sup> Correo del autor: [farnillas@gmail.com](mailto:farnillas@gmail.com)

Quisiera ubicar esta presentación en la búsqueda y en la discusión de los *cómos*. En esa perspectiva el evento ha sido un momento muy importante porque nos ha provisto de múltiples elementos de información, de análisis, así como de una cartera de propuestas.

La presentación de Nicole Bernex nos ofrece una revisión de las ideas y de los espíritus que las guían, sean estos optimistas o pesimistas. El asumir la pregunta del «cómo lo hacemos» como propia, no necesariamente me pone en el terreno de los optimistas; pero me pone, sí, frente a un desafío que, nos guste o no, tenemos que enfrentar.

### **VIDA DIGNA. UNA ASPIRACIÓN ORDENADORA**

El punto de vista que hago mío y propongo tiene que ver con: a) el enfoque de derechos, b) la comprensión que tenemos en la Mesa de Concertación respecto a la situación de pobreza en que vive un sector importante de nuestra población, c) la vinculación de estos elementos con la agenda de Río y d) nuestras expectativas de futuro. Son estos puntos a los que quiero aludir con el título de este artículo.

Hablar de la pobreza es hablar de una situación que afecta a las personas, de una realidad que es, en sus expresiones, multidimensional y multicausal, pues no hay un factor único que la explique o describa. En contraste con esto, los métodos que usamos para medir la pobreza tienden a destacar un aspecto u otro, a unilateralizarla, y, por tanto, todas las mediciones que de ella hagamos son esencialmente reduccionistas: nos llevan a ver un aspecto asociado a la situación de pobreza que, en sí mismo, no es más que un indicador de un mundo de dimensiones y de factores que están detrás de la historia de cada persona que está en esa situación, que es esencialmente una situación de violación de sus derechos, de derechos que no están debidamente garantizados.

Ubicar en una perspectiva de derechos el tema del desarrollo humano supone poner la vida digna de la persona en el centro del análisis y de la propuesta.

Anteriormente la idea de hacer digna la vida ha estado «pegada» a un lado, a una esquina de las oportunidades. Hemos empezado hablando, básicamente, de vida digna y de desarrollo económico identificado, a su vez, con crecimiento. No obstante, en la actualidad somos conscientes de que el desarrollo económico es una dimensión necesaria pero insuficiente para hacer posible y sostenible la vida digna.

Si queremos lograr una vida digna, no basta con la dimensión económica; hay otras dimensiones que son sustantivas para ello. Hay una dimensión social, cultural, que es sustantiva a cada persona en términos de la construcción de sus capacidades, de nuestras capacidades como personas, lo que tiene que ver con vivir, tener salud, aprender, tener identidad, cultura, etcétera. Pero, tampoco, esas dos dimensiones son suficientes; hay toda una dimensión más política, más institucional, de organización, de participación, de ejercicio ciudadano, de agencia humana.

Ahora bien, en los últimos años hemos empezado a ser cada vez más conscientes de que *pisamos* en la tierra y, por el momento, no tenemos muchas posibilidades de escaparnos de este planeta y de lo implica vivir aquí. Empezamos a percibir los impactos de lo que nuestra forma de ser y estar en este planeta genera sobre él y de lo que eso conlleva como presente y como futuro para todos y para cada uno de nosotros, como posibilidad y como amenaza.

Entonces, hablar de vida digna es encontrar alguna manera el con- jugar, en nuestras formas de hacer, de pensar y de mirar, todas estas dimensiones, y de apostar por el bienestar de los seres humanos.

## EL PAÍS QUE SOMOS

No quiero hacer un diagnóstico, pero sí creo que hay que reconocernos. Si estamos mirando hacia adelante, la pregunta es desde qué historia, desde qué procesos lo hacemos y cuál es nuestro peso, nuestra significancia en él.

Somos una pequeña fracción de la población mundial: treinta millones de personas en un mundo de más de siete mil; creo que ese es un dato que no es secundario, porque los procesos en los que estamos insertos no ocurren solo dentro de nuestras fronteras nacionales.

Paralelamente, estamos hablando desde un territorio que no es todo el planeta. En ese territorio hemos construido o tratamos de construir un país, un país en un territorio que es megadiverso, pero que está amenazado, que es altamente sensible a los cambios en curso. Eso de ser megadiverso, y que suena muy bonito cuando lo decimos, es también un dolor de cabeza para definir políticas públicas y construir país. Porque, si bien en términos de biodiversidad tenemos una gran variedad, de todo tenemos poco, y parte de la manera particular de ser país a la que estamos desafiados es movernos en esas tensiones.

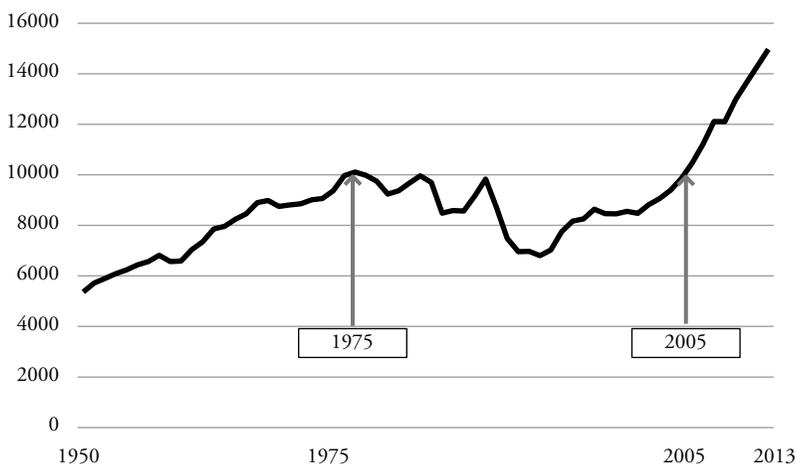
Se nos ha recordado, y con razón, que somos una sociedad pluriétnica y multicultural, y eso también es fundamental. Es una riqueza y es una permanente fuente de tensión, precisamente, por esas diferencias raciales y culturales que no terminamos de aceptar y, menos aún, de valorar; lo que hace que nuestras relaciones estén marcadas por dinámicas de discriminación, e inclusión/exclusión, de larga data. Más complejo aún, porque estas diferencias se entremezclan con desigualdades económicas.

Somos, también, una sociedad posconflicto, y no terminamos de asumir y de reconocernos como tal ni de reconocer y asumir cuáles son, entonces, los impactos que esa historia, nuestra historia, deja en la posibilidad, por ejemplo, de confiar en el otro, de construir cohesión social. Ello no es un tema secundario a la hora de preguntarse por el cómo lo hacemos, ya que el desafío que tenemos por delante no tiene que ver con las individualidades, sino con el esfuerzo colectivo, la suma de fuerzas, para lo cual el tema de la confianza resulta sustantivo. Tenemos que reconocer en ese proceso cuáles han sido los cambios estructurales vividos por la sociedad peruana en el siglo XX.

Una mirada a la evolución de la economía peruana desde mediados de la década de 1950 se parece mucho al perfil de la cordillera (gráfico 1).

La sociedad peruana vivió un ciclo de crecimiento desde antes de la década de 1950 hasta mediados de la década de 1970, en que entramos, a su vez, en un ciclo largo de crisis hasta mediados de la década de 2000, en que se recupera un PIB per cápita equivalente al de 1974-1975. Se trata de un ciclo profundo de crisis, porque, además de la crisis económica, vivimos un largo proceso de guerra interna que trajo consigo no solo destrucción de activos sino también de vidas y de la cohesión social, cuyas secuelas son parte del escenario en el cual estamos.

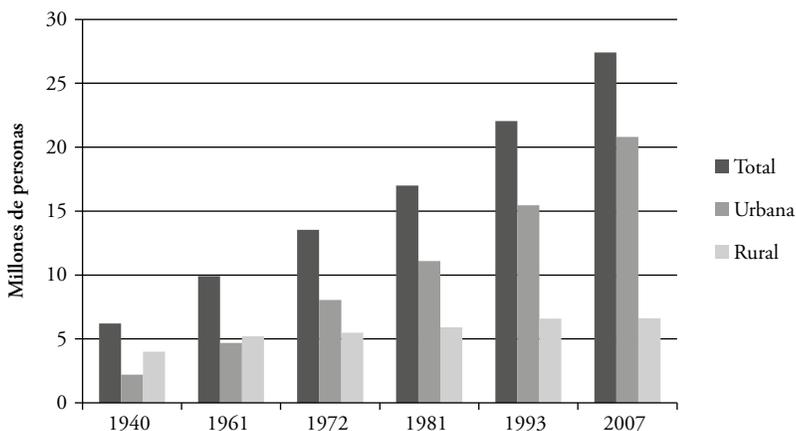
**Gráfico 1. Perú: evolución del PBI per cápita (1950-2013)  
a precios constantes de 2007**



Fuente: Elaborado sobre la base de INEI (2015).

Puestos en una perspectiva de más largo plazo, es importante reconocer también que somos una sociedad que ha vivido un acelerado proceso de cambios demográficos y esto, que suena simpático, tiene consecuencias que no podemos evadir. Hemos pasado de ser un país que tenía, en 1940, de seis a siete millones de habitantes, a 30 millones, que es lo que debemos haber pasado en abril del año 2000, si las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) son exactas.

**Gráfico 2. Población total, urbana y rural del Perú (1940-2007)**



Fuente: Elaborado sobre la base de INEI (1940-1993 y 2007).

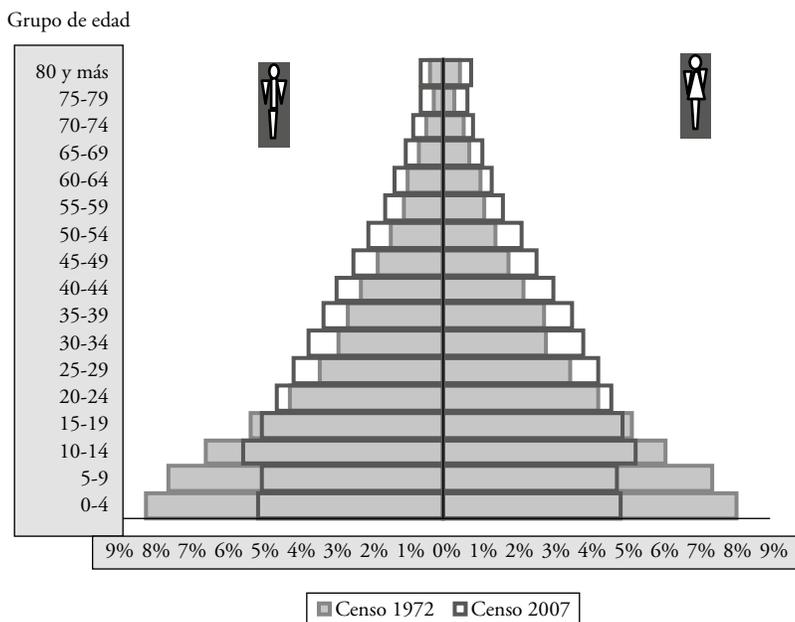
A su vez, hemos pasado de ser un país predominantemente rural, a ser un país predominantemente urbano en este horizonte de 70 años, la vida de una persona (gráfico 2). Pero, además del cambio de rural a urbano, hemos pasado de ser un país predominantemente andino a predominantemente costero; nos hemos localizado en la parte más desértica del territorio nacional, con lo que hemos generado desequilibrios entre población, recursos, etcétera, y ahora tenemos un proceso fuerte de crecimiento demográfico sobre nuestra ceja de selva y selva, y presionamos sobre esos otros recursos que son parte de un ecosistema frágil.

Esos son cambios que no solamente tienen que ver con la distribución de la población en el territorio; también afectan los procesos de socialización, porque tienen que ver con historias de familias que se separan, que se reinsertan, que tienen que adecuarse a nuevos contextos y condiciones.

Además, tenemos los cambios en la estructura demográfica (gráfico 3). Entre 1972 y 2007 hemos dejado de ser un país adolescente para ser

uno viejo o más viejo. En ese proceso de transición demográfica, a cuya fase final estamos entrando, lo que está ocurriendo son cosas como la siguiente: tenemos una agenda vieja, que no hemos resuelto y tenemos una nueva que no hemos abordado. La vieja es la deuda con nuestras infancias: seguimos teniendo un problema serio para garantizarle a cada niña o niño que nace en este país los derechos, las condiciones mínimas para ese nacimiento y un adecuado desarrollo de sus capacidades. Simultáneamente, estamos viviendo un proceso de envejecimiento y no tenemos las condiciones ni las políticas para enfrentar ese cambio en curso y ofrecer a las personas adultas mayores las condiciones adecuadas de vida (ni pensiones para vivir ni geriatrias para la atención de salud).

Gráfico 3. Perú: pirámide de población (1972 y 2007)



Fuente: Elaborado sobre la base del INEI (1940-1993 y 2007).

Ese es el duro escenario del inicio y del final de la vida. Al medio, una generación de gente joven, hombres y mujeres, que presionan por oportunidades de empleo, ingresos, educación, etcétera. Bono demográfico sí, pero cargado de desafíos que tenemos que responder en los próximos años.

## **EQUIDAD, CRECIMIENTO Y POBREZA**

Si algo caracteriza el Perú en lo que va del siglo XXI es el alto crecimiento económico y la masividad de la pobreza.

Respecto al crecimiento económico, lo que hay que señalar es que en una década, entre 2002 y 2011, la economía nacional ha crecido en casi un 75%, incluido el impacto negativo de la crisis internacional (2008-2009). No obstante, hay un proceso de desaceleración en el ritmo de crecimiento que no debemos perder de vista y un entorno internacional preocupante por la fragilidad de la economía global pos 2008-2009.

En relación con la pobreza, el fuerte crecimiento económico no ha significado una reducción proporcional equivalente de la pobreza en el país. La pobreza monetaria en el Perú sigue siendo muy alta: afecta a casi un tercio de nuestra población. Si observamos nuestras zonas rurales, estamos hablando del 60%. La diferencia de la incidencia de la pobreza monetaria es de tres a uno entre zonas rurales y urbanas.

Como hemos comentado, hay otras maneras de medir la pobreza. *Hambre*, por ejemplo, es una manera de definir pobreza y la medimos a través de indicadores antropométricos. No pensamos que el hambre está acá, pero cuando tenemos en cuenta que uno de cada cinco niños o niñas menores de cinco años tiene desnutrición crónica o, peor aún, cuando el 40% de nuestras niñas y niños menores de 36 meses tienen anemia estamos hablando de un escenario real, concreto, de cómo el hambre es una realidad en el Perú de hoy, más acentuada en nuestras zonas rurales.

Lo que quiero hacer es ubicar esta discusión sobre crecimiento y pobreza no en la perspectiva de Río+20, sino de Río+40. En esa línea,

lo que tenemos por delante son varias agendas, que tienen que ver con la construcción de equidad, no solo con la inclusión.

La *equidad* es una perspectiva mucho más desafiante, porque te pueden *incluir* de varias maneras. El desafío que tenemos por delante es uno de equidad a favor de las personas, teniendo en cuenta las condiciones de bienestar en que desarrollan su vida. Equidad, asimismo, a favor de las personas a lo largo del ciclo de vida. Equidad a favor de las personas atendiendo a los territorios en los que viven. Equidad a favor de las personas tomando en cuenta consideraciones de género, de etnia, de seguridad frente a fenómenos naturales o antrópicos. Estas agendas de equidad son parte de la construcción de una estrategia de desarrollo sostenible, dentro de la cual la equidad es un parámetro de calidad.

### **¿CÓMO GENERAMOS LA EQUIDAD? ROL DEL ESTADO EN EL PROCESO**

La equidad es un elemento sustantivo de la propuesta. Aspiramos a transitar de un hoy con desigualdades, con un sector importante de nuestra población que está debajo de la línea de bienestar, a una situación futura de igualdad de oportunidades y de bienestar compartido para todas y todos.

Está claro que ese tránsito no es lineal, y en la discusión del hoy debemos estar atentos a todos los factores que puedan influir positiva o negativamente para ello, como, por ejemplo, el escenario internacional de crisis e incertidumbre en el que vivimos.

Un actor clave en este proceso es el Estado. Es un actor que no ha estado cumpliendo su rol cabalmente. Ha promovido crecimiento y adoptado políticas para ello, pero no ha garantizado derechos universales ni corregido, en el proceso de crecimiento y en la ejecución de las políticas públicas, las desigualdades preexistentes. De hecho, en diversos sentidos esas asimetrías se han incrementado o, por lo menos, así lo sienten sectores amplios de la población y actúan en consonancia con ese sentimiento.

El problema principal del Estado en el Perú, por lo menos desde la perspectiva de los pobres, es que su accionar no es eficaz para garantizar sus derechos. Ese es un tema que me parece sustantivo y que hemos visto como «ausencia de Estado», una ausencia que es urgente corregir. El gobierno tiene que ser eficaz para garantizar justamente los niveles de bienestar que necesitan las personas, para garantizar que las actividades humanas se desarrollen adecuada y equilibradamente con el entorno en el cual se insertan, y se generen oportunidades para el conjunto de la población.

Hemos aprendido que es muy importante vincular derechos, políticas y presupuestos. Sabemos, por experiencia, que en un escenario donde los derechos dicen una cosa pero en el presupuesto no se consignan recursos para ellos, quien manda a final de cuentas es el presupuesto. Tenemos planes lindos... pero sin plata y, entonces, sabemos adónde los lleva eso: al cajón de los recuerdos.

Lo que hemos aprendido es que para que el Estado sea eficaz se requiere tener objetivos y metas claras, y que es mejor que esos objetivos y metas sean concertadas entre los tres niveles de gobierno y entre el Estado y la sociedad, a que sean impuestos por un sector sobre otro.

Hemos aprendido —y en esto recojo palabras que se han usado en este evento— que para lograr resultados hay que articular las intervenciones de los actores. En la Mesa, y como se señala en la *Carta social: compromiso por el desarrollo y la superación de la pobreza* (MCLCP, 2002), sabemos que es muy importante articular la política económica con la social, y ambas con la política ambiental.

Herramientas como el Marco Macroeconómico Multianual tienen que tener objetivos expresos, claros y consistentes entre sí, entre lo que queremos en la dimensión económica, social y ambiental y una clara referencia a las condiciones institucionales que los hacen posibles. Es importante lograr la universalización de determinados servicios asociados a derechos universales. No puede ser que, en nuestro país, derechos tan elementales, como el de la alimentación, no estén

garantizados para toda la población y necesitamos fortalecer la institucionalidad democrática y participativa. El Marco Macroeconómico debe ofrecer una evaluación de la consistencia de las medidas y las acciones realizadas y de la probabilidad de éxito de las medidas propuestas para cada periodo de acción.

Hemos avanzado como país en construir modelos de gestión que articulan *plan* con *presupuesto* y con *seguimiento* y *evaluación*. En ese camino están las actividades prioritarias a favor de la infancia (2006-2007), la gestión por resultados (2007) y los programas presupuestales, que entran en operación en 2008 (con un presupuesto de 2725 millones de soles) y cuyo número, monto y participación relativa en el conjunto del presupuesto ha crecido a lo largo de estos años. No está demás decir que tenemos ahora más programas presupuestales, hecho que es positivo, pero ha cambiado la lógica y el enfoque metodológico para la formulación de los mismos: los cambios introducidos en la programación presupuestal no están ayudando todo lo debido a la coordinación de la acción intersectorial e intergubernamental que los problemas por enfrentar demandan.

## **PERSPECTIVAS: UNA VISIÓN Y UN PACTO POR EL DESARROLLO HUMANO INTEGRAL DE LAS POBLACIONES RURALES**

Es muy importante reconocer y aprovechar las oportunidades que tenemos, pero no subvalorar las amenazas del entorno y las debilidades que porta nuestra institucionalidad de país.

Ha habido un esfuerzo muy importante en las campañas electorales de los años 2010 y 2011 por construir acuerdos de gobernabilidad en torno a agendas que tocaban temas claves para las condiciones de vida de la población.

25 de los 26 espacios de nivel regional tienen acuerdos de gobernabilidad suscritos en 2010. 23 de las autoridades electas y actualmente en funciones han suscrito esos acuerdos; diecisiete de esos acuerdos

tienen referencias directas a temas de desarrollo rural y a la problemática ambiental; 24 tienen referencias directas a una agenda que tiene que ver con temas como enfrentar la desnutrición, la anemia y mejorar la calidad de vida de sectores claves de la población.

Estos acuerdos regionales de gobernabilidad sirvieron de base a inicios de 2011 para formular tres agendas nacionales convergentes. Esta convergencia es importante porque un problema que tenemos es la tendencia a que las agendas disparen en direcciones diversas, apunten a caminos que se abren, y la idea era avanzar en una dirección común y lograr agendas convergentes.

Necesitamos, pues, un pacto político y social que sirva de base para el desarrollo sostenible. Que en el corto plazo tenga como ejes sustantivos la seguridad alimentaria y la seguridad hídrica de la población y sus actividades, así como el desarrollo integral de nuestras poblaciones rurales, todo lo cual constituye una temática clave para el país y su futuro. Nuestras ciudades viven de espaldas al campo; necesitamos recomponer esa relación ciudad-campo como base de un desarrollo sostenible.

Las propuestas del pacto están vinculadas a las cuatro dimensiones del desarrollo humano integral y apuntan a cinco ejes:

- Capitalización y diversificación de la pequeña producción.
- Mejora de los servicios de infraestructura orientados a la producción y al acceso al mercado de nuestros pequeños productores.
- Desarrollo de capacidades humanas con enfoque multicultural atendiendo, en prioridad, a personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes.
- Adaptación al cambio climático, gestión de riesgo y reducción de vulnerabilidad.
- Promoción del asociativismo, la organización y la participación ciudadana.

Quiero terminar compartiendo la visión de Segundo Arquímedes, un joven kukamiria<sup>2</sup>, recogida por José Álvarez:

Yo quisiera ver a mi comunidad con un montón de mitayos, animales, con abundante comida para toda la comunidad, celebrando nuestra fiesta con mucho masato, rodeado de un bosque con muchas caobas, cedros y lupunas. Me gustaría ver a los niños sanos y felices, con buenas postas médicas, atendidas por curanderos de la comunidad, parturientas y sanitarios, con una escuela donde los niños aprendan en castellano y en kukama como segunda lengua. También me gustaría que tuviéramos televisión, radio y algunas otras cosas de la sociedad moderna, pero sobre todo buena comida, educación y salud (2009, párrafo 8).

Eso es lo que queremos para el Perú.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez Alonso, José (2009). *Protesta indígena, lucha por la vida*. [http://www.prodemu.org.pe/mostrar\\_noticia.php?idnoticia=000209](http://www.prodemu.org.pe/mostrar_noticia.php?idnoticia=000209)
- INEI-Instituto Nacional de Estadística e Informática (1940-1993). *Censos nacionales*. Lima: INEI.
- INEI-Instituto Nacional de Estadística e Informática (2007). *Censo nacional*. Lima: INEI.
- INEI-Instituto Nacional de Estadística e Informática (2015). *Principales indicadores macroeconómicos*. <http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/>
- INEI-Instituto Nacional de Estadística e Informática (s/f). *Sistema de información económica*. <http://iinei.inei.gob.pe/iinei/siemweb/publico/>
- MCLCP (2002). *Carta social: compromiso por el desarrollo y la superación de la pobreza*. Lima: MCLCP.

---

<sup>2</sup> De la comunidad Kukama-Kukamiria\* (Cocama-cocamilla), que habita en las partes bajas de los ríos Huallaga, Marañón, Ucayali y Amazonas, del Perú y de la zona occidental de Brasil.

