

# ¿Hay lugar para los pobres en el Perú?

Las relaciones Estado-sociedad y el rol  
de la cooperación internacional

Patricia Zárate

EDITORA

Romeo Grompone  
Gonzalo Portocarrero  
Francisco Sagasti  
Martín Tanaka  
Sue Unsworth

**DFID** Ministerio Británico  
para el Desarrollo  
Internacional

© Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional, DFID  
Av. Larco 1301, Piso 22  
Miraflores, Lima 14 – Perú  
Teléfono (51-1) 617 3000  
Correo electrónico: peru/enquiries@dfid.gov.uk  
Página web: www.dfid.gov.uk

Primera edición, febrero del 2005  
Tiraje: 1.000 ejemplares  
Impreso en el Perú – Printed in Peru

ISBN 9972-2505-5-5  
Hecho el depósito legal 1501052005-0686 en la  
Biblioteca Nacional del Perú

Diseño de portada: Gabriela de Amat  
Diagramación de interiores: Aída Nagata

ZÁRATE, Patricia, ed.

¿Hay lugar para los pobres en el Perú? Las relaciones Estado-sociedad y el rol de la cooperación internacional.-- Lima, DFID, 2005.

POBREZA/ALIVIO DE LA POBREZA/COOPERACIÓN INTERNACIONAL/PERÚ

## Contenido

Presentación	9
1. ¿En qué consiste el cambio a favor de los pobres? Sue Unsworth	15
2. Las relaciones Estado-sociedad en el Perú: un examen bibliográfico Gonzalo Portocarrero	37
3. Las relaciones entre Estado y sociedad en el Perú: desestructuración sin reestructuración Martín Tanaka	55
4. Las élites en el Perú y su papel en las políticas “pro pobre” Martín Tanaka	89
5. El sector informal y su relación con el Estado Romeo Grompone	133
6. Hacia un cambio a favor de los pobres en el Perú: El rol de la comunidad internacional Francisco Sagasti	203
7. Impulsores del cambio	259



## Presentación

DFID, el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional, tiene la satisfacción de contribuir al debate sobre la naturaleza de la pobreza en el Perú y sobre las tareas de la sociedad peruana para superarla, a través de la publicación del presente libro.

El libro *¿Hay lugar para los pobres en el Perú? Las relaciones Estado-sociedad y el rol de la cooperación internacional* consta de un conjunto de artículos, la mayoría de ellos escritos por reconocidos estudiosos peruanos por encargo del DFID. La excepción la constituyen los artículos que abren y cierran la serie, cuya autoría corresponde, en el primer caso, a Sue Unsworth, profesional del desarrollo con larga trayectoria de trabajo en el DFID, y en el segundo, a un equipo de trabajo denominado “Impulsores del Cambio”, del mismo ministerio.

El proceso de producción de estos textos es más rico y diverso de lo que los documentos mismos pueden indicar. Empezó en setiembre del 2001, a pocos meses de instalada la oficina del DFID en el Perú y de haber sido reclutados los profesionales peruanos que conformarían el núcleo central de su equipo durante la mayor parte de su corta pero fructífera existencia.

Llegó en esa fecha, por el Intranet del DFID, el artículo de Sue Unsworth “¿En qué consiste el cambio a favor de los pobres?”. Se trata de un texto inusual para una agencia de cooperación internacional, escrito por una persona muy versada en el pensamiento institucional del DFID y con una posición relativamente importante, que se encontraba gozando de un sabático por razones familiares. En su texto, Unsworth reflexiona sobre las tensiones que afrontan las agencias internacionales de desarrollo acostumbradas a exigir resultados de corto plazo cuando aceptan que la pobreza es un fenómeno multidimensional y complejo, producto de una combinación de factores de corto, mediano y largo plazo, y sobre el

desafío que ello supone al conocimiento y experiencias acumuladas desde los esfuerzos de la cooperación al desarrollo.

El texto de Unsworth nos cayó como anillo al dedo en DFID Perú: nos encontrábamos en ese momento germinal, de intenso debate, en que se deciden las líneas maestras de la intervención para un buen número de años venideros. Discutíamos desde nuestras diversas formaciones profesionales, experiencias vitales y lecturas sobre el Perú, y reflexionábamos sobre el riesgo de las visiones cortoplacistas y voluntaristas del cambio social que suelen presidir los procesos de planificación (supuestamente estratégica) en las organizaciones que trabajan por el desarrollo y la eliminación de la pobreza. Unsworth nos daba la razón: las respuestas no son fáciles y requieren un conocimiento profundo de la realidad donde se va a actuar, así como más capacidad y voluntad de arriesgarse, pues los resultados nunca están garantizados.

Decidimos invitar a la autora al Perú. Su texto circulaba con la advertencia de que se trataba de un borrador y quisimos confrontar nuestras reflexiones con las suyas. Aceptó venir unos meses después, pues andaba a la procura de análisis de casos bien informados, para consolidar sus propias tesis. Animados por la idea de un buen debate con una persona externa al país pero muy compenetrada con el pensamiento institucional sobre el combate de la pobreza, consideramos la conveniencia de enriquecerlo con los aportes de estudiosos peruanos reconocidos por su seriedad.

Así, encargamos tres primeros trabajos sobre el tema. A Gonzalo Portocarrero le pedimos una mirada rigurosa sobre las causas profundas que explican la persistencia y la reproducción de la pobreza en el Perú. Su entusiasmo por el tema y la manera como fueron planteadas las preguntas motivadoras, así como el diálogo que entabló con el artículo de Unsworth, lo llevaron a producir un extenso trabajo que calificó de “ensayo polifónico”. Luego de varios meses de conversaciones con el equipo del DFID y de revisiones sucesivas de su texto original, produjo el documento que en esta ocasión publicamos.

Gonzalo Portocarrero hace en su documento una revisión bibliográfica de diversos textos que él selecciona de acuerdo con su importancia dentro del debate sobre las relaciones Estado-sociedad. A partir de los textos que reseña, el análisis se remite a categorías como “herencia colonial”, “patrimonialismo”, “autoritarismo” y “racismo”, para concluir que uno de los grandes problemas para desarrollar una política a favor de los pobres es el hecho de que vivimos en un país marcado por la desigualdad y la discriminación. Una desigualdad y una discriminación codi-

ficadas a partir del racismo producto de la herencia colonial, que impedirían construir una “comunidad imaginaria” compartida por todos. Así, de acuerdo con el autor, el Perú no sería visto como una comunidad de intereses y destinos, paso previo para la instauración de una real democracia, diferente de la situación actual marcada por la tensión entre democracia y autoritarismo.

Martín Tanaka abordó el tema de las relaciones Estado-sociedad desde una perspectiva distinta y significativamente complementaria a la de Portocarrero. Desde luego, reconoce que las relaciones entre sociedad y Estado estuvieron marcadas durante mucho tiempo por un orden oligárquico tradicional. Sin embargo, este orden se habría roto a partir de mediados del siglo XX, con los profundos cambios ocurridos en el país, entre ellos la migración y la modernización. Estas transformaciones estructurales de los referentes económicos y sociales del país habrían marcado no sólo un cambio en las relaciones entre sociedad y Estado sino también modificaciones dentro de la sociedad misma, tanto a nivel de grupos (entre unos sectores sociales y otros) como de individuos (pautas de relaciones interpersonales). Transformaciones importantes, pero según Tanaka inconclusas en la medida en que el problema habría sido el desarrollo de una “revolución incompleta”, en tanto se destruyó pero no se construyó: no se logró un nuevo orden social e institucional alternativo a aquel que desaparecía.

Francisco Sagasti elaboró un primer documento de síntesis en el cual se retoman algunas de las ideas de los textos mencionados, siguió con detenimiento las ideas esbozadas por Unsworth, así como las explicaciones de Portocarrero y de Tanaka. El propósito de su documento era dar pistas sobre el rol promotor de la cooperación internacional para el cambio institucional favorable a la reducción de la pobreza en el Perú. Para ello, el autor intenta establecer una relación entre aquellos factores económicos, políticos y culturales susceptibles de jugar un papel favorable en el diseño de una estrategia tendente a un cambio a favor de los pobres. De este modo, dicha relación es vista en su dimensión temporal y por ello se habla de factores de largo, mediano y corto plazo.

Todos estos trabajos se tradujeron y fueron compartidos con Sue Unsworth, quien, a través de debates virtuales y presenciales, pudo alimentar sus propias reflexiones y afinarlas a la luz de dichos aportes y de otros similares que se produjeron en oficinas del DFID en Asia y otras partes del mundo.

Gracias a ese debate y a otros que sostuvimos con diversos actores de la sociedad y el Estado peruanos, surgieron nuevas preguntas. Decidimos completar el proceso de indagación profunda encargando trabajos sobre actores pocas veces considerados en las estrategias de la cooperación internacional. Nos preguntábamos dónde están las élites capaces de impulsar el cambio a favor de los pobres, qué rol cumplen las clases medias, por qué más de la mitad de los peruanos y peruanas viven y trabajan en los márgenes del Estado. Los artículos de Martín Tanaka (“Las élites en el Perú y su papel en las políticas ‘pro pobre’”) y de Romeo Grompone (“El sector informal y su relación con el Estado”) intentan ayudarnos a responder algunas de esas preguntas.

En el segundo documento de Tanaka, el autor sostiene que las élites en el Perú muestran una gran precariedad, como consecuencia de un largo proceso de debilitamiento, por el fracaso sucesivo de los diversos intentos de recomponer las relaciones entre sociedad y Estado una vez cancelado el orden oligárquico en los años sesenta (el velasquismo en los años setenta, la democracia de los años ochenta y el fujimorismo en los años noventa). Por ello, las élites no se han constituido en actores fuertes con capacidad de perfilar proyectos o visiones de largo aliento que incluyan políticas a favor de los pobres. En este contexto, resulta difícil pensar en “alianzas” de la cooperación internacional con ellas para promover políticas “pro pobre”.

A diferencia de otras investigaciones sobre la informalidad, Romeo Grompone examina las reglas y los referentes que estos actores sociales construyen y no se restringe a señalar aquello que diferencia el ámbito informal de un mundo más estructurado. El texto se detiene un poco más en la discusión de la informalidad económica; sin embargo, explora también el ámbito jurídico, religioso y político, con el fin de entender las nuevas sensibilidades y las nuevas lógicas que influyen en este universo popular.

Un año más tarde, a fines del 2003, llegó a nuestras manos el artículo que incluimos como cierre de esta publicación: “Impulsores del Cambio”. Se trata de una nota-resumen de las discusiones e investigaciones realizadas por un equipo de trabajo en Inglaterra, en el DFID, que recogió las preocupaciones de Unsworth y luego de un procesamiento serio y minucioso, pudo elaborar una nota de política, que informa a las oficinas del DFID en todo el mundo y a los diversos grupos profesionales que laboran en esta institución acerca de las complejidades y precauciones que deben tomar en consideración al afrontar la tarea de diseñar estrategias de lucha contra la pobreza y por el cambio social y político, cualquiera sea el

país donde se decida apoyar el desarrollo y la realización de los derechos humanos y ciudadanos de la población que sufre pobreza y exclusión.

Varias personas de DFID Perú se comprometieron desde el inicio en este esfuerzo. Entre ellas queremos mencionar a Mark Lewis (representante del DFID en el Perú), Marfil Francke, Víctor Zamora y Carlos Santiso. Ellos elaboraron los términos de referencia para el caso de los autores peruanos, discutieron con cada uno de los autores los textos producidos, sugirieron cambios y dieron valiosos aportes para el resultado final.

El conjunto de textos que acá se publican ha constituido para el DFID fuente de múltiples debates, inspiración y aprendizaje. Esperamos que para los lectores peruanos y de habla castellana su lectura sea igualmente rica y provechosa, cualquiera sea el lugar que ocupen en el tablero de ajedrez del desarrollo internacional.

DFID

Lima, diciembre del 2004



# ¿En qué consiste el cambio a favor de los pobres?<sup>1</sup>

SUE UNSWORTH

El punto de partida de este trabajo fue el reconocimiento de que al DFID y a otros donantes les es más fácil decir *qué* se necesita hacer para reducir la pobreza que explicar *cómo* ayudar a que esto suceda. Los documentos de “Estrategia de metas” (*Target strategy papers*) que ha elaborado el DFID establecen políticas sólidas, coherentes para la reducción de la pobreza, pero en muchos países los gobiernos siguen siendo poco sensibles a las necesidades de las personas pobres, aun cuando éstas constituyan el grupo mayoritario. Tendemos a considerar como obstáculos la falta de voluntad política, los velados intereses en contra de la reforma o la poca capacidad y la pobreza de recursos para implementar las políticas. Pero, ¿existen también otros factores?

Para escribir este artículo, se revisó la bibliografía existente sobre las ciencias políticas para ver qué luces ofrece sobre el proceso de cambio a favor de los pobres. ¿Dónde están los impulsos y cuáles son los obstáculos? ¿Qué es lo que ha promovido el proceso en otros países? ¿Es posible replicar estas experiencias? Este tipo de análisis es particularmente importante ahora que los objetivos del DFID son mucho más ambiciosos, sus intervenciones más estratégicas y su compromiso abarca un período más largo. Necesitamos ver más allá del entorno político actual y consi-

<sup>1</sup> El texto original fue escrito en inglés y presentado al DFID en setiembre del 2001.

derar los factores subyacentes que dan forma a los incentivos y a las capacidades para el cambio a favor de los pobres desde un punto de vista de largo plazo. Estos elementos incluyen factores materiales (por ejemplo, la geografía), legados históricos, procesos sociales y económicos que dan forma a las instituciones y las relaciones entre el Estado y la sociedad que están detrás de estos procesos.

### **¿QUÉ TAN IMPORTANTES SON LOS FACTORES Y LAS INTERVENCIONES DE CORTO PLAZO?**

Para comprender el cambio, se debe observar la dialéctica entre los factores estructurales de largo plazo y los contingentes, de corto plazo. Está claro, por ejemplo, que los líderes son importantes, y sus motivaciones individuales y las políticas que persiguen pueden marcar una diferencia crucial. Pero el contexto en el cual operan también da forma a sus valores, incentivos y a su capacidad de maniobra. Los donantes tienden a concentrarse en temas de corto plazo y en instituciones formales, y no se conforman con lo histórico (dan, así, poca importancia a la causalidad y a las perspectivas de largo plazo). Éste es un intento de lograr un equilibrio. Si comprendemos mejor los factores subyacentes, podremos ver mejor las oportunidades de corto plazo para el cambio y diseñar intervenciones efectivas.

### **ESTE TIPO DE ANÁLISIS, ¿NECESITA SER ESPECÍFICO PARA LOS PAÍSES?**

Es de importancia vital examinar cuidadosamente el contexto específico del país del que se trate. Sabemos, por ejemplo, que los resultados de intervenciones políticas similares (digamos, la liberalización económica) serán muy distintos dependiendo de las instituciones sociales, económicas y políticas existentes y de las condiciones locales. Pero también es posible identificar algunos factores comunes que parecieran ser importantes cuando se trata de buscar oportunidades para el cambio a favor de los pobres en distintos países en desarrollo.

**¿QUÉ TANTO SABEMOS ACTUALMENTE SOBRE EL CAMBIO A FAVOR DE LOS POBRES?**

Tenemos información interna sobre una larga historia del pensamiento en torno al desarrollo. Aunque por lo general las grandes teorías del cambio han sido desacreditadas por ser demasiado deterministas y no históricas, éstas indujeron a pensar sobre la causalidad y enfatizaron el grado en el cual el desarrollo político (la constitución de Estados efectivos, con capacidad de respuesta) se vincula integralmente al cambio económico y social. Aunque no se sugiere de ninguna manera que haya cierto tipo de sendero universal común que vaya desde la sociedad tradicional hacia la moderna, es importante reconocer que un “buen gobierno” no es una variable independiente que necesita aparecer primero sino que es el resultado de —y a la vez, una contribución a— los procesos de desarrollo económico y social.

Conocemos la importancia del *empoderamiento* de los pobres en el ámbito local y de la ayuda para fortalecer su capacidad económica y política. El enfoque del derecho al desarrollo ofrece un poderoso marco conceptual y operativo para apoyar el cambio a favor de los pobres. Hay un creciente reconocimiento de la necesidad de comprender mejor los mecanismos y procesos que vinculan a los individuos y a las organizaciones locales y los incluyen dentro de estructuras estatales, lo que les permite tener un impacto en la política nacional.

En los documentos de estrategia de metas del DFID, por ejemplo, también tenemos un “modelo” implícito para el cambio a favor de los pobres. Éste enfatiza la sinergia positiva entre la democracia, los mercados (adecuadamente regulados) y los derechos. Aparentemente, estos elementos se refuerzan entre sí: los mercados y la empresa privada son la base para el pluralismo económico; ello está sostenido en el marco de la democracia, que da lugar a que la gente pobre luche por sus derechos. Al reforzar la sociedad civil, se contribuye a presionar para lograr una situación que desemboque en un gobierno con mayor capacidad para la rendición de cuentas y que sea efectivo e inclusivo. Ello puede reforzarse por medio de asistencia técnica para las instituciones estatales y mediante la presión y acción internacional para incrementar oportunidades e incentivos en el entorno global. Pero éste es un modelo demasiado amplio y teórico. Nuestras experiencias con las nuevas democracias de los años noventa y con sistemas establecidos por períodos más largos en América Latina y en la India sugieren que la realidad es mucho más compleja. No

es necesario pasar por las diferentes etapas de la transición democrática; hacer que los mercados funcionen es mucho más complicado de lo que se pensaba y el vínculo con la apertura política es más problemático; además, no se sabe si se logran beneficios para los pobres a partir de la liberalización política y económica.

Se ha pensado mucho en los nexos entre el buen gobierno y la reducción de la pobreza, y siempre se enfatiza la importancia del primero para alcanzar las Metas Internacionales de Desarrollo. Hemos explicado cómo debiera ser un buen gobierno, pero nos ha sido más difícil decir algo sobre las causas de un mal gobierno y sobre cómo enfrentarlas. Cada vez hay más países en desarrollo que tienen estructuras democráticas formales, pero no parecen estar beneficiando a los pobres. Las preguntas que enfrenta regularmente el personal del DFID incluyen las siguientes:

¿Por qué la democracia no otorga más voz a los pobres? (Realmente, éste es un misterio en la India, donde hay una democracia operativa por más de cincuenta años y los pobres votan.)

¿Por qué es tan difícil pasar del empoderamiento local de la gente pobre a una movilización política que tenga un impacto en el proceso político?

¿Por qué los gobiernos no tienen incentivos más fuertes para crear prosperidad económica general y para implementar reformas que conduzcan a esa meta?

¿Por qué es tan difícil desterrar la corrupción y por qué los políticos corruptos son reelegidos a pesar de la indignación pública generalizada y del conocimiento del daño producido por la corrupción?

¿Por qué es tan difícil sostener un mejor rendimiento en los servicios públicos? ¿Es solamente una cuestión de habilidad y de capacidad o se necesita algo más?

### **¿CÓMO SE LOGRA UN BUEN GOBIERNO?**

Un punto de partida adecuado es ver cómo surgieron históricamente en los sistemas de los países desarrollados los que ahora vemos como elementos importantes para un buen gobierno. No para sugerir que los países en desarrollo pasen por el mismo proceso —el cual será claramente diferente—, sino para enfatizar que las cosas que ahora damos por sentadas fueron construidas a través de la historia. Esto incluye temas fundamentales sobre la relación entre los individuos y los gobernantes, la sociedad y el

Estado; todo lo que constituye aquello que a veces se conoce como “cultura política”.

Este tópico es muy amplio, pero su importancia puede observarse si se examinan rápidamente tres factores:

El concepto de *esfera pública*, contrapuesto al de la esfera privada, de las relaciones personales. La esfera pública está regida por normas formales y es un concepto fundamental para el tipo de enfoque racional-legal que requiere el buen gobierno que estamos propiciando: una burocracia neutral reclutada sobre la base del mérito y protegida de las presiones políticas; un poder judicial independiente; enfoques universales para la protección de los derechos y la provisión de servicios; la definición de la corrupción como el uso de recursos públicos para obtener utilidades privadas; procesos electorales concebidos como la base de la legitimidad del gobierno, etcétera. Es más, para que la voz de los pobres cuente, es esencial un nivel bastante alto de separación institucional entre el gobierno y las relaciones de poder, tan desiguales dentro de la sociedad. Esta idea de esfera pública fue construida durante mucho tiempo a medida que las sociedades se complejizaron y desarrollaron instituciones especializadas, que reflejaban la existencia de diferentes centros de poder económico, social y político. Por eso, los recursos públicos no tenían fronteras comunes con el “patrimonio” personal del gobernante; el poder político y económico no se circunscribía necesariamente a los que tenían el poder social; y los individuos comenzaron a tener roles separados en el ámbito personal y oficial. El proceso se aceleró mucho con el advenimiento de la industrialización y con el crecimiento de la clase capitalista, que constituía una importante fuente alternativa de poder fuera del gobierno. Por cierto, ésta es una enorme simplificación; las esferas públicas y privadas se interpenetran y confunden en todas las sociedades. Pero en términos generales, es verdad que la separación entre ambas esferas y la aceptación general de las normas formales que rigen la esfera pública es menos clara en muchos países en desarrollo que en las democracias establecidas.

Nuestro concepto de *rendición de cuentas públicas*, fundamental para el buen gobierno, también fue históricamente construido por la necesidad de los gobernantes de recaudar impuestos para las guerras. Se llegó así a acuerdos con los contribuyentes, al cambiar el derecho de recolectar tributos (a) por ciertas libertades económicas y (b) por garantías de derechos políticos a través de instituciones representativas. Ello incentivó fuertemente que los gobiernos crearan una prosperidad económica general y que los contribuyentes quisieran exigir la rendición de cuentas por parte

de los gobiernos (y tuvieran los medios para hacerlo a través de instituciones representativas)<sup>2</sup>. También estimuló la creación de una maquinaria administrativa efectiva para recaudar impuestos. En contraste, muchos países en desarrollo son mucho menos dependientes de los tributos de los contribuyentes debido a varias razones (relaciones de poder entre el Norte y el Sur durante la Guerra Fría; acceso a rentas “no ganadas”, provenientes del petróleo, los minerales, la ayuda, etcétera). Esto, a su vez, disminuye los incentivos para fomentar una prosperidad económica más amplia, para ser fiscalmente responsables o para desarrollar la capacidad burocrática que requiere la eficiente recolección y uso de los tributos. Además, muchos países del África heredaron estructuras estatales de las épocas coloniales, diseñadas para otros propósitos: para mantener la ley y el orden y no para rendir cuentas ante la población; para producir bienes para la exportación y no para propiciar inversiones locales.

En el Norte hubo un largo proceso de confrontación y conflicto de clases antes de que los miembros de los sectores subordinados obtuvieran el voto y se convirtieran en participantes del proceso político. El proceso por medio del cual ocurrió esto fue complejo y todavía se presenta en la literatura de manera controversial. Sin embargo, Rueschemeyer, Stephens y Stephens hacen una buena presentación de este tema en *Capitalist Development and Democracy*. Allí se rastrea el proceso por medio del cual la industrialización y el desarrollo capitalista transformaron la sociedad de tal forma como para *empoderar* a la clase trabajadora y dificultar su exclusión política. Este libro es útil para resaltar la importancia del *equilibrio* de poder entre las diferentes clases; las relaciones entre el Estado y la sociedad civil; y las relaciones de poder transnacional como elementos que explican el proceso de cambio democrático. También se resalta la manera en la cual los partidos políticos compiten por votos en grupos recientemente conformados, basados en programas que responden a intereses de clase.

Por contraste, en muchos países en desarrollo, las “franquicias universales” han precedido a la construcción de identidades políticas basadas en intereses de clase o económicos. Por eso ocurrió una movilización política basada en identidades personales, “particularistas”. Existe competencia política sin partidos políticos institucionalizados, programáticos. El motivo de la movilización política y la competencia es crucial para determinar los

<sup>2</sup>Otra vez, una sobresimplificación. Para más detalles, ver Bates (2001) y Moore (2000). Es un tema importante en el Programa IDS (Institute for Development Studies, de Sussex University).

incentivos a los cuales pueden responder los actores políticos. Cuando la movilización se basa en el clientelismo, se desata una corrupción a causa de la competencia entre las facciones políticas para lograr el acceso a los recursos estatales, y distorsiona los incentivos económicos (al promover la acumulación de la riqueza para que sea distribuida por patronazgo, en vez de otorgar incentivos para fomentar una mayor prosperidad económica general que después pueda traducirse en beneficios universales)<sup>3</sup>. Los sistemas de patronazgo han sido particularmente dañinos en el África, donde las estructuras económicas y políticas heredadas de la época colonial alentaron a que la gente buscara llegar al poder del Estado como fuente importante de acceso a la riqueza.

**¿SIGNIFICA ESTO QUE UN BUEN GOBIERNO ES PRODUCTO DE CIRCUNSTANCIAS HISTÓRICAS PARTICULARES, Y QUE NO ES TRANSFERIBLE? ¿O EXISTEN OBSTÁCULOS “CULTURALES” INNATOS EN ALGUNAS SOCIEDADES QUE IMPIDEN UN BUEN GOBIERNO?**

Definitivamente, no existen características culturales innatas en ciertas sociedades que les impidan alcanzar lo que conocemos como buen gobierno. Sin embargo, es importante reconocer que algunos conceptos claves en los que se cimienta nuestra visión de buen gobierno fueron construidos con el tiempo y no son universales. Evidentemente, la conducción de la política cotidiana es, de varias formas, notablemente similar en los diferentes países y a través de diversos períodos históricos. Pero el marco institucional dentro del cual operan los actores políticos es distinto, y es crucial para dar forma a los incentivos a los cuales responden.

Pareciera que no hay razón para concluir que solamente existe un camino para llegar a la democracia o que los elementos importantes del buen gobierno son transferibles, a pesar de que las circunstancias históricas que afrontan los países en desarrollo sean muy distintas. Existen otros factores —globalización, enormes avances en la tecnología de las comunicaciones— que van a transformar la sociedad y las perspectivas de cambio político. Pero lo que sí parece claro es que un buen gobierno no es solamente el resultado de la creación de instituciones formales económicas y políticas. Se tienen que examinar las fuerzas y los impulsos para los cambios que puedan ayudar a construir un nuevo Estado y nuevas rela-

<sup>3</sup> SzefTel (2000).

ciones sociales para cimentar una mejor rendición de cuentas fiscales y políticas o para cambiar las bases de la movilización y de la competencia política. Esto significa, fundamentalmente, buscar diferentes formas de pluralismo, distintas maneras de alentar el desarrollo de varios centros de poder social y económico e involucrar a una mayor gama de personas, incluyendo a los pobres y a los marginados en el proceso político. El desarrollo político debe impulsarse desde dentro y “pertenecer” a la gente, aunque los actores externos también tienen un papel que desempeñar en él. La existencia de estructuras democráticas puede ayudar, pero no garantiza de forma alguna el desarrollo de una cultura democrática. Tampoco es automática la transición hacia la democracia, una vez que ha comenzado<sup>4</sup>. Y no debemos esperar que la transformación política esté libre de conflictos: la inclusión de los pobres en el proceso político producirá luchas con otros grupos para lograr el acceso al poder político y a los recursos.

**¿POR QUÉ SE PONEN EN EL MISMO NIVEL EL BUEN GOBIERNO Y LA DEMOCRACIA? ¿ES LA DEMOCRACIA NECESARIA PARA LOS POBRES?**

Está claro que la mayoría de las experiencias más dramáticas de reducción de la pobreza han tenido lugar en países bajo regímenes no democráticos (países del sudeste asiático y China), pero pareciera que esto ha ocurrido como resultado de factores históricos bastante especiales, los que probablemente no se puedan replicar. Más importante aún es el hecho de que cada vez se da mayor valor a la democracia *per se*. Debemos evitar hacer presunciones acerca de los vínculos causales de corto plazo entre la democracia y el crecimiento o entre la democracia y la equidad, porque no hay buena evidencia empírica para ello. No se observa conexión alguna entre tipos particulares de regímenes y tasas de crecimiento económico, aunque sí existe una fuerte correlación estadística entre altos ingresos y democracia. Aun cuando pueda haber cierta tensión al perseguir simultáneamente reformas económicas y políticas importantes, pareciera que no hay razón para pensar que, a largo plazo, la democracia inhibe la formulación de buenas políticas o un manejo económico efectivo. Es más, existe la fuerte impresión de que las libertades y derechos democráticos son en sí la esen-

<sup>4</sup> Ver la investigación “Challenge of Semi-Authoritarianism”. Carnegie Paper 7, 1999. En <http://www.carnegieendowment.org>.

cia del cambio a favor de los pobres (como lo establece Amartya Sen en *Desarrollo y Libertad*).

Sin embargo, en vez de referirse a “democracia”, lo que lleva a pensar en términos de modelos específicos o estructuras formales, podría ser más útil pensar que el tipo de cambio político que podría beneficiar a los pobres es pasar de sistemas patrimoniales informales, personalizados, con una movilización política basada en el clientelismo, a sistemas competitivos institucionalizados basados en leyes, en los cuales la gente pueda ejercer sus derechos ciudadanos. Esto equivale, a grandes rasgos, a transitar hacia una cultura más democrática que proporcione los cimientos para estructuras democráticas formales. Pero esta transición, aunque finalmente beneficiosa para la gente pobre, acarrea significativos riesgos. Los sistemas de patronazgo proporcionan redes de seguridad y algunos beneficios tangibles en el corto plazo (aunque restan posibilidades de *empoderamiento*, porque alientan la marginación y la cooptación de los pobres e inhiben la formación de alianzas más amplias a favor de los pobres). Cuando se transita hacia sistemas democráticos más abiertos, la tendencia es beneficiar primero a los más pudientes. El proceso, pues, es complejo y no asegura automáticamente que los pobres se beneficien de los cambios políticos.

#### **¿CUÁLES SON LAS EXPECTATIVAS SOBRE LOS CAMBIOS A FAVOR DE LOS POBRES EN EL SUR?**

Lo que viene a continuación podría ser la base de un marco de preguntas útiles para que los administradores de programas financiados por la cooperación internacional en países del Sur evalúen las oportunidades y las capacidades para que se produzcan cambios a favor de los pobres. La clave será buscar maneras de apoyar una amplia gama de procesos conducidos internamente: del análisis anterior se desprende que no hay “modelos” para lograr un cambio a favor de los pobres. Sin embargo, algunos factores parecen ser importantes; en particular, los que promueven nuevas formas de pluralismo que pueden conducir a cambios políticos. Entre estos factores están los siguientes:

Como *condición previa*, una sensación primordial de comunidad política y autoridad estatal en la mayor parte del territorio. Sin esto, estamos frente a Estados colapsados.

Existen *factores de muy largo plazo* que no se enfrentan fácilmente, pero que son importantes en tanto condicionan las oportunidades de cambio. Éstos incluyen la geografía (incluidos los recursos naturales y las vías de comunicación), la demografía y estructuras sociales de castas y etnicidad<sup>5</sup>.

Mayor *desarrollo social y económico a mediano plazo*, lo que incluye la industrialización, la urbanización, más alfabetización (especialmente de las mujeres), mejores comunicaciones y acceso a la información. Históricamente, este tipo de cambio social y económico ha sido vital para impulsar cambios sociales. Pero los cambios ocurridos en la economía global implican que ahora las perspectivas de la industrialización al viejo estilo son mucho más limitadas y por eso el reto es buscar estrategias alternativas de desarrollo.

*Cuál es la base para la movilización y la competencia política*, especialmente si la movilización se hace por una identidad “de determinado tipo” o por intereses económicos o de clase y si existen partidos políticos programáticos institucionalizados. Sabemos menos de lo que quisiéramos sobre cómo se pueden fomentar en los países pobres con población predominantemente rural más políticas basadas en torno a agendas políticas programáticas.

La forma en que se configuran las *instituciones políticas formales* es importante, lo que incluye la distribución de poder entre los principales órganos estatales (incluidos los militares); normas referentes a las elecciones y a los sistemas partidarios; disposiciones para compartir el poder o la protección de los derechos de las minorías; diferentes formas de acción afirmativa. Qué tipo de institución se considera apropiada dependerá del contexto específico. Y su impacto —por ejemplo, si alienta la competencia política o el acceso de grupos en desventaja al proceso político— dependerá de las reglas informales con las que trabajen y de las estructuras sociales que las sustenten, así como de las estructuras formales.

*Políticas gubernamentales específicas*, que incluyen la liberalización económica y las privatizaciones, lo que, en principio, promueve el pluralismo. En algunos casos la reforma ha reforzado los vínculos entre las élites económicas y políticas en vez de promover la constitución de un sector privado más autónomo. El fortalecimiento de la pequeña empresa puede ayudar a crear una competencia real y, con el tiempo, a formar centros de poder con más autonomía. Aunque esto puede reforzar las perspectivas para la democracia, no necesariamente ayuda a los pobres en el corto plazo.

<sup>5</sup> Ver, por ejemplo, Diamond (1997).

Políticas diseñadas para ayudar a que los pobres adquieran *títulos legales de sus activos*. Un libro reciente de Hernando de Soto (*El misterio del capital*) señala la importancia de integrar al enorme sector que en los países en desarrollo está “fuera de la legalidad” a los sistemas formales de derechos de propiedad, para abrir el considerable potencial de capital que representan sus activos acumulados. Parecería que esto debe desarrollarse más: si se encontraran los medios, su implementación podría traer beneficios de largo alcance para los pobres.

*Diseños de programas públicos de maneras que ofrezcan garantía sobre el respeto de los derechos*, lo que, a la vez, puede dar incentivos para que los pobres se organicen para asegurar su vigencia<sup>6</sup>. Políticas predecibles y transparentes, con mecanismos de rendición de cuentas, son importantes no solamente por los beneficios materiales que ofrecen sino también porque promueven la movilización de los pobres (y de las ONG y los actores políticos que son sus voceros) alrededor de intereses colectivos que pasan por una gama de intereses especiales (por ejemplo, etnicidad o castas).

*Políticas tributarias*: el fomentar que los países dependientes en ayuda externa eleven sus rentas localmente podría tener beneficios políticos importantes para ayudar a compensar la dependencia y para incrementar la rendición de cuentas. Es importante *reforzar las instituciones estatales*, en particular aquellas que son cruciales para una rendición de cuentas efectiva y horizontal, y proteger la seguridad personal. Pero toma tiempo efectuar un cambio institucional y, por lo tanto, se necesita ser selectivo y tener la disposición de comprometer esfuerzos y recursos en el largo plazo. Sabemos menos de lo que quisiéramos acerca de qué instituciones y qué medidas políticas son más importantes para asegurar un mejor gobierno (el trabajo sobre Indicadores de Segunda Generación del Banco Mundial es un intento de tocar este tema) o, de una manera más general, producir cambios a favor de los pobres.

La *sociedad civil* tiene, por definición, una importancia estratégica crucial: es la arena en la cual una amplia gama de diferentes grupos de intereses compiten por el acceso al poder político y a los recursos del Estado, tanto ente ellos como con el Estado. Como otros donantes, hemos tendido a concentrarnos en el lado de la “oferta”, buscando maneras de reforzar a los grupos de la sociedad civil que trabajan por el cambio a favor de los pobres. Cada vez hay más preocupación acerca del hecho de que

<sup>6</sup> Ver la bibliografía sobre el Esquema de Garantía de Empleos de Maharashtra, que incluye estudios de caso de Echeverri-Gent (1993) y de Moore y Joshi (2000).

todo esto está produciendo una estrecha franja de grupos de apoyo de élite, urbanos, que no tienen conexión con los pobres ni con los temas que realmente son importantes para ellos. El financiamiento de los donantes puede neutralizar grupos más radicales o reforzar estructuras sociales que obstaculizan los cambios a favor de los pobres, o bien incentivar nuevas redes de patronazgo, a veces corruptas. Hay necesidad de examinar con mayor amplitud los incentivos para que los pobres se organicen; el ámbito para apoyar más grupos “incluyentes” con intereses especiales y las oportunidades que existen en diferentes contextos de tener un impacto real en el proceso político. La fragmentación de los esfuerzos es un problema, en ausencia de partidos políticos programáticos que puedan congregarse y canalizar intereses a favor de los pobres. La libertad real de los *medios* y su influencia en los encargados de formular políticas o en los resultados políticos dependerán también del contexto económico y político. La exposición de la corrupción en la prensa, por ejemplo, puede tener poco efecto para acarrear sanciones y es común que exista una extendida autocensura.

*Los líderes políticos, los responsables de formular políticas y otros grupos de élite* pueden tener un papel decisivo. Para generar opciones políticas alternativas, los responsables de formular políticas necesitan tener acceso a ideas, a las capacidades necesarias para desarrollar investigación y a la información. Por definición, las élites son importantes, ya que tienen el poder de promover o subvertir los cambios a favor de los pobres, y es necesario prestarles más atención. Tendemos a considerar que las élites tienen interés en mantener el *statu quo*. Sin embargo, ellas tienen múltiples intereses, y son capaces de negociar entre el corto y el largo plazo, y entre los bienes privados y públicos. Es más, las democracias estables dependen históricamente de un equilibrio entre los intereses de los diferentes grupos locales. Con frecuencia, el miedo ha sido crucial para impulsar a las élites a la acción —tanto de manera positiva como negativa—. Pero también podría haber maneras de comprometer a las élites y a los que no son tan pobres para que apoyen el cambio a favor de los pobres. El lenguaje es importante y también lo es la manera como enmarcamos los temas. Necesitamos, además, pensar más en el potencial de las alianzas entre los pobres y los menos pobres (y, por consiguiente, lo que pueden perder los programas de reducción de la pobreza si no se toman en cuenta las preocupaciones de los que tienen algo que perder con ellos).

*Nuevos factores.* Todo lo que se ha descrito ha sido de una manera u otra históricamente importante para promover cambios a favor de los pobres. Existen nuevas presiones potenciales de importancia que emanan de la

globalización, que incluyen una difusión más rápida y una mayor cobertura de información, ideas, conocimiento y aprendizaje; la formación de más redes globales entre actores no gubernamentales; el impacto de las presiones de los mercados globales de capital para los Estados; un incremento de la presión internacional a favor de los derechos humanos y una actividad empresarial socialmente responsable. La perspectiva de unirse a la Unión Europea está siendo un poderoso incentivo para el buen gobierno en Europa Oriental. Otros factores que históricamente no han sido particularmente importantes pero que probablemente lo sean cada vez más son los temas ambientales (internacionales y nacionales) y el papel de las mujeres en organizar e impulsar cambios a favor de los pobres. Y recién estamos comenzando a explorar el potencial de la tecnología de la información para incrementar el acceso de los pobres a los mercados y a la información.

#### **¿ES POSIBLE UN CAMBIO GRADUAL?**

Pareciera que los nuevos factores listados van a tener un impacto significativo en las sociedades y en los gobiernos del Sur. Pero es difícil predecir cuáles serán los factores determinantes y cómo afectarán a los pobres, y ello es motivo de nuevas y extensas investigaciones, algunas de las cuales se realizan con fondos del DFID. Necesitamos estar alertas ante las oportunidades y pensar en los *mecanismos* para el cambio. En el pasado, las presiones externas por los cambios han sido muy efectivas cuando comprometían los procesos internos. Y los pobres todavía tienen que luchar para acceder al poder y a los recursos dentro de los marcos referenciales nacionales y subnacionales. La presión internacional puede ayudar a poner los temas en agenda y a crear espacios para iniciativas promovidas localmente y para las redes que las apoyan. Pero muchos gobiernos han mostrado una notable capacidad de resistencia y llevan a cabo cambios superficiales en respuesta a la presión internacional, sin debilitar su gran control del poder. Por eso es crucial conocer cuáles son los impulsores internos para el cambio. La incertidumbre implícita cuando se acelera el ritmo de los cambios hace más importante el pensar detalladamente en las estrategias para la reducción de la pobreza y mantener la perspectiva de todo el rango de factores que podrían ser importantes para que los cambios operen en beneficio de la gente pobre, incluidos los ya mencionados.

### ¿QUÉ RELEVANCIA TIENE TODO ESTO PARA LOS ENCARGADOS DE FORMULAR POLÍTICAS Y PARA LOS DONANTES?

El análisis anterior no ofrece recetas para la acción. Sugiere una manera diferente de ver las cosas que mejora nuestra comprensión —y, por lo tanto, brinda una base más adecuada— para tomar la difícil opción política de pasar de los proyectos a la agenda mucho más ambiciosa de los IDT (*International Development Targets* o Metas de Desarrollo Internacional). Los proyectos son relativamente cerrados y por eso pueden enfocarse de una manera políticamente más neutral, tecnocrática y de corto plazo. La reducción de la pobreza requiere un plazo mayor, una mejor comprensión estratégica de las realidades sociales y políticas del poder y nos enfrenta con opciones éticas y con negociaciones mucho más complejas. Ya hemos reconocido esto explícitamente con relación a situaciones de conflicto, pero el proceso de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) está poniendo sobre el tapete temas similares.

Una manera más histórica y menos técnica de ver las cosas puede brindar una *perspectiva*. Ayuda a recordar que los países desarrollados tuvieron que enfrentar, en una época relativamente reciente, problemas de corrupción generalizada, migración masiva de áreas rurales a urbanas e instituciones débiles: algo muy similar a lo que tienen que atravesar muchos países en desarrollo. Por supuesto que el contexto global es diferente, pero el comparar la situación de estos países no con las circunstancias actuales de las naciones desarrolladas sino con lo que tuvieron que afrontar nuestras sociedades en una etapa de desarrollo similar puede ayudar a resaltar cuáles pueden ser los nuevos factores que impulsen los cambios (por ejemplo, al tocar el tema de los derechos de propiedad). También puede dar un mensaje optimista: los países en desarrollo en realidad tienen instituciones variadas y sofisticadas, mucho más avanzadas que las que tuvieron los países desarrollados en una etapa similar de su desarrollo económico<sup>7</sup>. También es importante la perspectiva histórica para comprender hasta qué punto los valores y los conceptos que damos por sentados —tales como *ciudadanía* y *rendición de cuentas*— fueron contruidos a lo largo de la historia.

Esta manera de ver las cosas también ayuda a pensar en torno a la *causalidad*. La razón por la cual la democracia no funciona mejor para los pobres no es solamente porque ésta se ve minada por la compra de votos finan-

<sup>7</sup> Ver Chang (2002).

ciada por la corrupción. Es que, tal como lo confirmó un estudio de los patrones de votación en Orissa<sup>8</sup>, los pobres no tienen una identidad política que se base principalmente en un interés económico o de clase y, por eso, su voto es fragmentado (en el caso de Orissa, estuvo casi uniformemente dividido entre los dos principales partidos). La presión que reciben los políticos para diseñar y ejecutar programas en beneficio de los pobres —en oposición al ofrecimiento de beneficios y a la retórica— se ve por eso bastante reducida. Los gobiernos no tienen mayores incentivos para crear prosperidad económica extendida porque no se ven presionados por un sector privado autónomo y fuerte ni por una clase trabajadora organizada; son menos dependientes que sus homólogos occidentales del dinero de los contribuyentes y obtienen el apoyo político a través de redes de clientelaje y no de partidos políticos programáticos. La eliminación de la corrupción depende de los cambios en la organización política y en las actitudes sociales y no solamente en modificaciones en el financiamiento de los partidos ni en una legislación formal (que, en cualquiera de los casos, es difícil de hacer cumplir).

Finalmente, un enfoque más histórico y menos técnico del desarrollo ayuda al *proceso* de comprensión. Enfatiza que el progreso no es automático ni lineal. Con frecuencia es desordenado, esporádico, gradual y específico en relación con el contexto. Pueden surgir oportunidades para un cambio rápido, pero para reconocerlas y tomarlas constructivamente se requiere una buena comprensión de los factores estructurales subyacentes a las realidades políticas y sociales vigentes. Si no se comprende el contexto, las intervenciones de los donantes podrían tener consecuencias imprevisibles y dañinas.

Es verdad que ya sabemos mucho de esto. Pero tendemos a dejarlo de lado porque resalta las complejidades y las incertidumbres y no tenemos clara su relevancia para la formulación de políticas. Como donantes, podríamos mejorar significativamente nuestra efectividad extrayendo todo el conocimiento y la información interna que ya tiene nuestro personal, siempre y cuando estemos más preparados para aceptar la complejidad y la incertidumbre y para reconocer la naturaleza de largo plazo del desarrollo político, junto con el desarrollo económico y social. El reto será, entonces, mantener el escenario estratégico y, al mismo tiempo, a corto plazo, encontrar maneras de operar en un entorno muy imperfecto. He aquí algunos de los puntos que debemos aceptar:

<sup>8</sup> Kumar (2001).

*La importancia crucial de ser propietario.* Aceptar esto intelectualmente es central para el proceso de ERP. En parte, es una respuesta al fracaso de las políticas de condicionalidad y al reconocimiento de que la sensación de autoría de las propuestas era necesaria (“instrumental”) para implementar la reforma. Pero es más que eso: la autoría —o, con mayor precisión, el “liderazgo nacional”— es esencial para la construcción de instituciones viables, legítimas, y para desarrollar la nueva base de la rendición de cuentas políticas; es decir, para el desarrollo político. Esto no podrá suceder si a los encargados de formular políticas no se les da espacio ni tiempo para tener debates internos y para desarrollar sus propias soluciones; o si se excluye a los grupos poderosos, incluidos los representantes electos. El desarrollo de la política alrededor de las agendas políticas programáticas y la rendición de cuentas por parte de los gobiernos ante los ciudadanos se deterioran si se percibe que el debate de los principales temas está siendo impulsado por los donantes. El sentimiento de propiedad tiene que extenderse más allá de los tecnócratas del Ministerio de Finanzas y de las ONG de promoción. Pero si alguna vez aceptamos esto —lo que es un tema difícil para los donantes, como se verá a continuación—, podrían aparecer oportunidades que nos induzcan, por ejemplo, a examinar seriamente cómo comprometer más constructivamente a las élites en la reducción de la pobreza. En ausencia de otros actores que impulsen este proceso, las élites son bastante influyentes y es un grupo que ha sido relativamente dejado de lado por parte de los donantes.

*El desarrollo social, político y económico son interdependientes.* Al decir que el buen gobierno es una “condición necesaria” para la reducción de la pobreza, corremos el riesgo de parecer estar pensando que el buen gobierno tiene que ocurrir antes. La evidencia histórica muestra que el cambio político ha sido impulsado por el cambio económico y social. La riqueza promueve la democracia. Hay una amplia gama de implicancias que emanan de esto, incluidas opciones fundamentales sobre cuándo y por qué comprometerse con los países donde el rendimiento es desigual y el entorno político problemático, así como la utilidad de la condicionalidad política y la relacionada con el gobierno. Está claro que habrá situaciones donde no podamos comprometernos y donde un cambio político es realmente una condición previa para el progreso social y económico (por ejemplo, Birmania). Pero reconocer la interdependencia de los factores económicos, sociales y políticos implica una base distinta para opinar sobre el entorno político y —como ya se ha reconocido con relación al apoyo financiero— refuerza la importancia de permanecer

comprometido a pesar de las inconveniencias de la política en el corto plazo. Esto no significa que debemos sentirnos inhibidos de hablar de manera clara y consistente sobre temas de principios o de invertir más en los que rinden bien. Pero sí apunta al largo plazo y a desarrollar enfoques más matizados sobre el entorno político, centrándonos más en el impacto operativo de la ayuda y no en si los líderes “la merecen”.

*Una mirada más profunda al entorno político.* ¿Qué implicaría esto? Vale la pena recalcar que nuestra lista de los países con buen desempeño en el África habría sido muy distinta hace 10 años y será diferente dentro de cinco años. Esto significa que no se debe tener un punto de vista basado solamente en el rendimiento actual sino en todo el marco de incentivos a los que están respondiendo los actores políticos y a los factores que podrían apoyar o inhibir los cambios a favor de los pobres. El buen desempeño, por ejemplo, puede ser frágil si depende de un líder que ofrezca grandes incentivos (quizá porque ha tomado el poder a la fuerza), pero con poca o ninguna competencia política y con estructuras pluralistas débiles. El conflicto social puede inhibir la implementación de políticas sólidas en el corto plazo, pero también puede ser una señal de que los grupos más pobres se están organizando y sentando las bases para progresar después. Por eso necesitamos mirar por debajo de la superficie de las cosas y tener una visión más desagregada, observando aquello que trabaja bien y aquello que no lo hace. Este tipo de evaluación no es fácil, especialmente para los agentes externos. Pero puede ayudarnos a evitar hacer juicios superficiales. Nos puede dar una mejor base para diseñar intervenciones en políticas; nos ayuda a comprender que el progreso de los países con buen desempeño es esporádico e impredecible y permite detectar oportunidades inesperadas de progreso en aquellos países cuyos líderes están aparentemente poco inclinados a implementar políticas a favor de los pobres.

*Un enfoque más integrado.* Necesitamos estar alertas ante las implicancias de todas nuestras intervenciones para el desarrollo político, incluidas las iniciativas para realizar importantes reformas económicas y políticas empresariales, sociales y de subsistencia. Pensamos, por ejemplo, en las implicancias fiscales de la política tributaria, pero no mucho sobre sus consecuencias políticas más generales. Existe mucho gasto público compulsivo y argumentos operativos para lograr apoyo presupuestal. Pero también podría ser políticamente importante sentar las bases para que los gobiernos ofrezcan derechos legales de largo plazo para los servicios básicos (educación primaria universal, por ejemplo). Hemos reconocido

la importancia económica de los derechos de propiedad, pero enfatizamos menos su potencial para reforzar la rendición de cuentas entre los ciudadanos y los gobiernos, reubicando la actividad extralegal dentro de las redes legales.

*Toma tiempo construir instituciones y esta tarea debe ser impulsada localmente.* El apoyo externo es útil porque proporciona dinero y asistencia técnica, pero para la creación de instituciones, se necesita establecer (“institucionalizar”) diferentes formas de conducir los quehaceres públicos y legitimarlos, lo que involucra un proceso político interno. Reconociendo esto, debemos observar mejor qué tipo de apoyo institucional puede ser viable en cada contexto en particular. Existen algunas herramientas analíticas que nos pueden ayudar a evaluar si es posible una extensa reforma institucional o si es apropiado un cambio gradual (mejorar los sistemas de formulación de presupuestos y de contabilidad dentro del Ministerio de Finanzas, por ejemplo)<sup>9</sup>. Lo que hemos encontrado de manera consistente es que las aparentes soluciones técnicas racionales van en contra de preocupaciones de política económica más amplia, y que necesitamos entender mejor estas últimas (existen trabajos con relación a reformas de pago, por ejemplo). Las evaluaciones de la ayuda técnica para la reforma gubernamental con frecuencia han tenido, por muchas razones, un impacto limitado<sup>10</sup>. Podría ser que las intervenciones son de muy corto plazo o que cuentan con pocos recursos. Los donantes pueden errar en el diagnóstico del problema, típicamente viéndolo como una deficiencia de

<sup>9</sup> i) Desarrollo de nuevas pautas para los administradores de programas de países que preparan estrategias para la sociedad civil. ii) Un documento IDS sobre el papel potencial de las élites para apoyar o inhibir una reforma a favor de los pobres. iii) Algunos trabajos adicionales comisionados por IDS para facilitar las evaluaciones en el nivel de los países, buscando variables importantes subyacentes que ayuden a determinar la naturaleza de los sistemas políticos. iv) Existen otros marcos analíticos desarrollados por la Kennedy School y por la Escuela de Salud Pública de Harvard que podrían ser útiles para evaluar la factibilidad de introducir diferentes opciones políticas en determinados contextos políticos e institucionales. Ellos dan una visión más detallada de las inquietudes de los actores y una mejor comprensión de la dinámica del proceso político. Pero pueden ser más útiles para los encargados de formular políticas nacionales (que ya tienen el conocimiento en detalle para aplicarlos) que para los donantes. v) Al tratar temas políticos básicos, como la corrupción, necesitamos entender más qué tipo de enfoque ha funcionado bien y en qué circunstancias. El crecimiento de los partidos políticos programáticos es un tema crucial que parece haber sido relativamente dejado de lado. Actualmente hay cierta investigación incipiente sobre esto.

<sup>10</sup> Carothers (1999).

habilidades o de capacidades institucionales, cuando las verdaderas limitaciones son sociales o políticas. La ayuda puede ser inapropiada; por ejemplo, si se intenta cambiar valores y creencias por medio de actividades de capacitación. Esto apunta nuevamente a la necesidad de comprender profundamente el contexto, ser más realista con relación a la escala del tiempo y estar más preparados para valorar los cambios graduales, impulsados localmente. Necesitamos evitar la tentación de diseñar soluciones demasiado elaboradas en el deseo de poner todas las piezas del rompecabezas en su sitio. Debemos estar más preparados para aceptar soluciones imperfectas, incompletas y, a veces, concebidas ad hoc, para incrementar lo que ya está funcionando.

*No tenemos todas las respuestas.* El análisis expuesto en este documento resalta hasta qué punto los países en desarrollo están surcando aguas desconocidas, tratando de construir instituciones efectivas, que respondan a sus necesidades urgentes y crecientes de desarrollo económico y social. Tenemos algunas ideas sobre el tipo de factores que podrían ser importantes para impulsar los cambios, pero no existen modelos definitivos de diseño y negociación para las ERP. Debemos estar más abiertos a reconocer esto. Los procesos de ERP ofrecen oportunidades para una manera nueva de relacionarnos y trabajar conjuntamente, pero no implican la voluntad de los donantes de abdicar de la costumbre de larga data de verse como expertos que entregan soluciones.

### **¿IMPLICA ESTO LA NECESIDAD DE UN NUEVO PAPEL DE LOS DONANTES?**

Nuestro papel ya está cambiando. El cambio estratégico más importante, en el que el DFID está asumiendo un papel de liderazgo con la agenda del segundo Libro Blanco sobre el Desarrollo Internacional<sup>11</sup>, es un reconocimiento de nuestra función en la facilitación de entornos políticos que brinden mayor apoyo global y nacional. Un mejor acceso al comercio, a la acción internacional para ayudar a combatir la corrupción, a la reducción de oportunidades para el lavado de dinero y a la restricción del suministro de armas de menor alcance, pueden tener un gran impacto y ofrecer una ventaja comparativa a los donantes. También es importante introducir temas en las agendas internacionales y nacionales y seguir presionando a fa-

<sup>11</sup> *Eliminación de la pobreza mundial: cómo hacer que la globalización beneficie a los pobres.* Londres, DFID, 2000.

vor de toda la gama de derechos humanos, incluida la provisión de mecanismos de protección para los activistas locales. Nuestros programas ya incluyen estrategias de largo plazo para apoyar la capacidad local y regional en cuanto a investigación y formulación de políticas, y para la recolección, evaluación y difusión de datos importantes, pero debemos darles más prominencia y valor.

El proceso de ERP ofrece una importante oportunidad para volver a pensar en el fundamento de nuestro compromiso, lo cual no resulta fácil. Con las mejores intenciones, los donantes quieren ver una acción rápida y tangible para reducir la pobreza. Ello, junto con la necesidad de rendir cuentas a nuestros contribuyentes, nos presiona a buscar resultados en el corto plazo. Un tema importante para que saquemos adelante el proceso de ERP es cómo manejar las tensiones derivadas del conflicto entre impulsar fuertemente la agenda de reducción de la pobreza y honrar el principio de propiedad. Estos temas ya están siendo discutidos ampliamente en las oficinas de los países, y el debate debe continuar. El análisis en este documento sugiere la necesidad de volver a balancear nuestros esfuerzos y de resistir a la tentación de convertir el proceso de ERP en una elaborada pieza de ingeniería social y política. Esto apunta a una visión de largo plazo; no porque no haya nada que hacer en el corto plazo, sino porque ésa es la clave de las intervenciones efectivas. Nuestro papel debería ser tomar en cuenta todos los factores aparentemente importantes para apoyar cambios a favor de los pobres, hacer todo lo que podamos para ayudar al proceso, y no poner obstáculos. Podemos insistir, alentar, dar recursos e información y reforzar incentivos y oportunidades en el entorno de la política global. Si comprendemos mejor los contextos nacionales y subnacionales, podemos dirigir con mayor precisión nuestros esfuerzos y aprovechar las oportunidades que surjan para apoyar cambios impulsados localmente. Pero salir de nuestra posición y estar más preparados para negociar lo que pensamos son las mejores prácticas para apoyar soluciones de autoría local aunque estén técnicamente por debajo de lo óptimo, y debemos pensar en cómo reforzar los mecanismos locales de rendición de cuentas, tanto para los donantes como para los gobiernos. Mucho de esto ya está implícito en los principios de ERP; el reto es encontrar maneras de actuar.

**¿CUÁLES SON LOS SIGUIENTES PASOS?**

El primer paso es comprobar si este análisis es (a) a grandes rasgos, correcto, y (b) potencialmente útil. Necesitamos un debate interdisciplinario, bastante intenso, sobre estos temas. Son temas complejos y toma tiempo interiorizarlos. Ese debate sacará a luz otras ideas y revelará el grado en el cual las oficinas de país y los grupos de consultores ya están logrando una reflexión e investigación relevantes. Pueden necesitarse más discusiones sistemáticas (incluidas las discusiones con otros donantes), hacer arreglos institucionales para facilitar los debates internos y el aprendizaje de lecciones, desarrollar más materiales que sirvan de pautas y reflexionar sobre ciertas implicancias de las políticas.

**BIBLIOGRAFÍA**

BATES, Robert H.

2001 *Prosperity and Violence: The Political Economy of Development*. Nueva York, W. W. Norton & Company Ltd.

BRILL OLCOTT, Martha y Marina S. OTTAWAY

1999 "Challenge of Semi-Authoritarianism". Carnegie Paper N.º 7. Disponible en <http://www.carnegieendowment.org>.

CAROTHERS, Thomas

1999 *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve*. Washington, D. C., Carnegie Endowment for International Peace.

CHANG, Ha-Joon

2002 *Institutional Development in Developing Countries in a Historical Perspective. Lessons for Developed Countries in Earlier Times*. Siena, European Association of Evolutionary Political Economy.

DIAMOND, Jared

1997 *Guns, Germs and Steel: A Short History of Everybody for the Last 13000 Years*. Nueva York, W. W. Norton.

DFID

2000 *Eliminación de la pobreza mundial: cómo hacer que la globalización beneficie a los pobres*. Londres.

ECHEVERRI-GENT, John

1993 *The State and the Poor: Public Policy and Political Development in India and the United States*. Berkeley, University of California Press.

KUMAR, Sanjay

2001 *Study of Political Systems and Voting Behaviour of the Poor in Orissa*. Delhi, DFID.

MOORE, Mick

2000 "Political Underdevelopment". Presentado en la Conferencia del 10.º Aniversario del Development Studies Institute (DESTIN). Londres, The London School of Economics.

MOORE, M. y A. JOSHI

2000 "Rights, Institutions and Poverty". En Ann Booth y Paul Mosley (eds.). *The New Poverty Strategies: What Have they Achieved?* Londres, Macmillan.

RUESCHEMEYER, Dietrich, Evelyne Huber STEPHENS y John D. STEPHENS

1993 *Capitalist Development and Democracy*. Chicago, University of Chicago Press.

SZEFTTEL, Morris

2000 "Clientelism, Corruption and Catastrophe", *Review of African Political Economy*, vol. 27, n.º 85, ROAPE Publications Ltd.

# Las relaciones Estado-sociedad en el Perú: un examen bibliográfico<sup>1</sup>

GONZALO PORTOCARRERO

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo nace de las conversaciones con el plantel del DFID y pretende responder a la siguiente necesidad: “La cooperación internacional requiere un entendimiento profundo sobre la naturaleza compleja y cambiante de las relaciones Estado-sociedad, así como sobre si se puede o se debe intervenir para apoyar un cambio cualitativo en esas relaciones”. Antes de sumergirse plenamente en el trabajo, el presente consultor declaró suscribir las ideas del “paradigma de la complejidad”<sup>2</sup>. No creer en explicaciones simples para fenómenos histórico-sociales que resultan, en realidad, de causalidades múltiples e intrincadas, a las que, además, tiene que añadirse lo indeterminable que resulta de las agencias individual y colectiva<sup>3</sup>. Todo esto significa que las situaciones históricas son necesariamente contingentes e imposibles de explicar en forma precisa o categórica.

<sup>1</sup> Este texto es una síntesis de un documento más amplio, escrito por el autor en los meses de noviembre y diciembre del 2001. La primera versión del documento fue publicada en el 2002 por la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú con el mismo título que tiene en este volumen.

<sup>2</sup> El término pertenece a Edgar Morin. Ver, de este autor, *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona, Gedisa, 1994.

<sup>3</sup> Con estos términos me estoy refiriendo a la libertad, a la capacidad de un comportamiento que trascienda lo reactivo, que introduzca algo nuevo e indeterminable. Este tema se inscribe dentro de la problemática más extensa de la subjetividad. El sujeto, dice Zizek, es un efecto que excede sus causas.

Esta declaración de realismo no significa, desde luego, que los dedicados al oficio del conocimiento de lo social no tengamos posibilidades de trascender el sentido común. No obstante, es importante recordar este principio, pues nos hace más realistas en la formulación de las expectativas que se puedan albergar.

De acuerdo con tales premisas, el consultor se dedicó a leer y comentar los trabajos que, para responder a las inquietudes del DFID, le parecieron más significativos<sup>4</sup>. Pero, también de acuerdo con lo dicho, nunca estuvo en su horizonte construir una explicación única y categórica. De allí que el título del informe sea “Las relaciones Estado-sociedad en el Perú: un examen bibliográfico”. Dados estos antecedentes, el objetivo del trabajo tenía que ser identificar los discursos más importantes sobre el tema, para, en diálogo con ellos, elaborar una suerte de mosaico, una reunión de fragmentos de donde emerjan múltiples interrogantes más que una figura definida. Renunciar a la pretensión de síntesis fue el principio de este texto; es decir, no se intentó construir un argumento más sino que se trató de invitar al lector a compartir ideas que lo hagan seguir pensando por cuenta propia. En este sentido, el texto demanda asociados o —mejor aún— cómplices, por cuanto reclama pensar, transgredir el sentido común, vencer tabúes que reafirman la autoridad de los estereotipos, limitando la posibilidad de continuar la conversación con uno mismo.

La consigna inicial era hacer un mapeo de las distintas perspectivas sobre el tema. No obstante, apenas comencé a efectuar las lecturas respectivas, se me impuso la necesidad de ensayar una aproximación dialógica. Se trató primero de leer atentamente los textos para seleccionar sus núcleos más significativos. A continuación fue posible entrar en diálogo

<sup>4</sup> Es la primera vez que escribo de esta manera. Creo que este intento puede entenderse mejor si se contrasta con lo que puede llamarse la típica escritura académica monológica. En sus peores versiones, se trata de un género que aspira a la coherencia a partir de intuiciones o ideas del propio autor. Las citas de otros textos sirven para reafirmar lo que se piensa o para descartarlas como errores ajenos. En realidad no hay diálogo, aunque abunden las referencias. Y es que el aparato bibliográfico es manejado como forma de ostentar conocimiento y, sobre todo, de hacer las llamadas correctas; aquellas que llevarán a ser citado y financiado, y también, desde luego, a ser invitado a futuros eventos donde se reafirmarán las redes respectivas. La escritura monológica (en sus peores versiones, repito) es densa y esotérica, como tratando de asustar a los no iniciados. O, al menos, de hacerlos sufrir pagando un “derecho de piso”. No cualquiera está a la altura de la Ciencia. En el Perú tenemos una disposición hacia el autismo, decía Rocío Silva Santisteban; descartamos la conversación. No me excluyo de todo lo afirmado.

con sus autores. Comentar sus ideas: estar detrás de lo que dicen para conversar con ellos. Pero el diálogo con los autores se extendió mucho más de lo originalmente pensado. Y podría prolongarse mucho más, pues autores y textos importantes no faltan. No obstante, consideraciones pragmáticas de tiempo y recursos hacen aconsejable limitar el número de textos.

Para presentar este examen, agruparé los textos leídos y comentados de acuerdo con sus afinidades temáticas. De esta manera, tenemos tres secciones. En la primera se discuten los textos que tratan sobre la “larga duración”, que se concentran en los aspectos de fondo de la relación Estado-sociedad. En la segunda se hace lo propio con los textos que discuten la política y el sistema político y aportan al tema desde una perspectiva más situada y puntual, como es el análisis del régimen Fujimori-Montesinos. Finalmente, en la última sección, se dialoga con los textos que examinan situaciones microsociales que, sospechamos, (re)producen lo macrosocial.<sup>5</sup>

## 1. LECTURAS SOBRE LA LARGA DURACIÓN

En primer lugar tenemos los textos que sitúan el presente en la perspectiva de la “larga duración”; es decir, que privilegian las permanencias seculares y los cambios fundamentales. Lo que podría llamarse los “procesos de fondo”. Una primera referencia básica son los trabajos de Alberto Flores Galindo. Para este autor, lo que mejor define la contemporaneidad del Perú es la vigencia de una “tradición autoritaria”. El núcleo de esta tradición está dado por una violencia que permea la sociedad y que conduce a (re)producir la fragmentación social. La familia, la escuela, las cárceles, los cuarteles, las calles: todos estos espacios están atravesados por la violencia. Entonces se obedece al poder más por el miedo que suscita que por el convencimiento de que su actuar es justo y benéfico. Además, como la diversidad entre la gente (color de la piel, educación, lugar de nacimiento, nivel de educación) se convierte de inmediato en jerarquía, a la vez reconocida y resentida, silenciada, resulta muy difícil una acción concertada. El resultado es una sociedad que no puede actuar sobre sí misma; que, descontenta, cifra sus esperanzas de cambio en una figura providencial.

<sup>5</sup> La relación de los textos abordados en cada una de estas tres secciones aparece al final del documento.

Una autoridad fuerte, justa, honrada, benevolente. Como habrían sido los incas. Pero se trata de una fantasía, una ilusión que abre una esperanza que sólo da lugar a desencantos sucesivos. Finalmente, la tradición autoritaria nos inmoviliza en un presente que se repite.

Los planteamientos de Flores Galindo han sido desarrollados por Nelson Manrique y Gonzalo Portocarrero, entre otros autores. En especial, ellos han estudiado el tema del racismo como un conjunto de discursos y prácticas que renuevan el legado colonial o la tradición autoritaria. En verdad, lo primordial sería una tendencia a jerarquizar o, para decirlo en otras palabras, una resistencia a la idea de igualdad. De allí nace una manía clasificatoria y jerarquizadora que se reproduce en todos los sectores sociales. Por cierto que en un país donde cualquier diferencia es pretexto de desigualdad y de discriminación no hay posibilidades de un sentimiento de “conciudadanía”. Y sobre este trasfondo de mutuas negaciones no puede existir una sociedad política de ciudadanos, un espacio participativo donde acordar y disentir sobre lo que debería ser el interés de todos. El racismo tiene, pues, un efecto disgregador. Impide el surgimiento de una “comunidad imaginaria”, la identificación con una perspectiva desde donde el país se aprecie como una comunidad de intereses y destino.

En el otro polo de la posición representada por Flores Galindo podríamos ubicar a Sinesio López. Para este autor, el rasgo más importante del proceso histórico peruano en tiempos recientes no es la continuidad autoritaria sino la ruptura democrática. “El tránsito de una sociedad cerrada de señores a una sociedad de ciudadanos, a través de un proceso que aún no ha concluido”. Si este proceso no ha sido más rápido, es por la falta de una “cultura democrática”. En realidad, en la narrativa de López palpita el argumento de Tocqueville: la democracia como un principio cultural expansivo que va remodelando las relaciones sociales en las distintas esferas de la vida. López articula muchos hechos como prueba de su hipótesis. De hecho, abundan signos de lo que dice. Pero no es menos cierto que lo mismo puede decirse con respecto a los hechos que contradicen su hipótesis: los signos de la persistencia del colonialismo.

Entonces, ¿qué define mejor la contemporaneidad peruana: la continuidad del autoritarismo o la ruptura de la democracia? La respuesta tiene mucho que ver con el lugar desde donde se enuncia la pregunta. Para un revolucionario, como Flores Galindo, impaciente por el cambio, asqueado por la injusticia y la desigualdad, el vaso está (semi)vacío. Denunciar la continuidad del autoritarismo representa un llamado al

cambio radical. Para un demócrata moderado, como López, el vaso está (semi)lleno. Destacar los cambios y la consolidación de la ciudadanía es pretender construir un camino para fundamentar una acción política gradualista e integradora.

Pero si más allá de las narrativas sintetizadoras, tratáramos de hacer un balance de los hechos, creo que, de manera sensata, se podrían proponer las siguientes hipótesis: a) Es indudable que en el Perú de hoy existe una mayor conciencia de igualdad. Un signo de este fenómeno es precisamente la visibilización de la discriminación y el racismo. b) No obstante, la tendencia a la jerarquización persiste y es muy fuerte. Como esta tendencia atraviesa a todos los sectores sociales, el resultado es una aguda fragmentación social. La solidaridad queda restringida a la “gente como uno”. Entonces, el Perú como una “comunidad imaginaria”, basada en el mutuo reconocimiento, en sentir que se comparte algo sustancial para todos, es terriblemente débil.

Zizek dice que la narrativa es una forma de construcción de sentido, de afirmar un orden allí donde existe el caos de lo real. Lo paradójico y lo absurdo quedan entonces domesticados, colonizados por la capacidad de imaginar un orden que construimos y que nos aquieta, pues hace inteligible nuestro entorno, proporcionando un marco a nuestras vidas. No obstante, continúa Zizek, el orden que la narrativa fundamenta es siempre precario, pues está minado por antagonismos que lo sacuden y desestabilizan. Entonces, hay que rechazar las narrativas y quedarnos con lo ambiguo y paradójico. En concreto, ello significa rechazar las lecturas de la situación peruana en términos de una permanencia autoritaria o de una progresión democrática. Lo característico del país sería, entonces, el antagonismo entre tendencias que recorren toda la vida social. Esta situación no tendría por qué razonarse en una perspectiva teleológica-narrativa, como resolviéndose en un sentido u otro, sino como una realidad estable, donde el absurdo y lo paradójico serían precisamente los hechos centrales. Creo que a esta perspectiva —pensar menos en términos de procesos que resuelven antagonismos y más en términos de situaciones “intransitables”— apunta el concepto de “sociedad poscolonial”.

En un texto muy importante, Gayatri Spivak afirma que los países que no han logrado descolonizarse se convierten en países poscoloniales. Desde este punto de vista, la descolonización implica no sólo autonomía política sino, sobre todo, la elaboración de un sentido común, un imaginario colectivo que proporcione a los habitantes de la sociedad en cuestión una visión positiva de sí mismos, un sentimiento que los

empodere de manera tal que puedan verse como agentes y protagonistas de una aventura colectiva, que concierne a todos. Pero, por otro lado, la descolonización supone también el consolidar la ciudadanía y los procedimientos democráticos; es decir, la participación política de las mayorías y la fidelidad de los gobiernos y los ciudadanos a las reglas democráticas de transparencia y de respeto a los derechos de los otros.

La situación poscolonial implica, pues, una suerte de “atascamiento”. Los cambios sociales no se encadenan en una dinámica de desarrollo sostenible. Lo constante es la coexistencia de lo antagónico; la oscilación entre autoritarismo y democracia. Todo parece, siempre, empezar de nuevo. En el campo cultural los países poscoloniales tienden a producir narrativas trágicas, historias en las que se articulan contradictoriamente, por un lado, sentimientos de impotencia e inferioridad e invocaciones a la resignación, con, por otro lado, una esperanza de redención. Este temple o ánimo colectivo, que se revela en la recurrencia de las narrativas trágicas, puede variar. En algún momento la esperanza puede primar sobre la impotencia y resignación. No obstante, estos sentimientos estarán allí dispuestos a resurgir según los acontecimientos políticos y económicos los evoquen<sup>6</sup>. Estas “narrativas trágicas”, de luchas agónicas pero finalmente poco eficaces, se pueden contrastar con las “narrativas épicas”<sup>7</sup> propias de los países desarrollados. En estos relatos las colectividades logran extender

<sup>6</sup> Por lo general, las narrativas sobre el Perú parten de un sentimiento de fracaso que debe ser explicado. El fracaso es atribuido a las relaciones internacionales y a las clases propietarias. El mundo popular suele ser representado como víctima inocente. Este núcleo narrativo recuerda las historias que elaboran quienes no han dejado de ser hijos. Sus mismas protestas de haber sido victimizados, de ser inocentes e incapaces de responsabilidad, suponen una omnipotencia del padre y un deleitarse en la posición de mártir.

En un libro de Felicity Rosslyn (*Tragic Plots: A New Reading from Aeschylus to Lorca*. Ashgate, 2000), la autora sostiene que las narrativas trágicas adquieren prominencia en los períodos de tránsito de la tradición a la modernidad, cuando el pasado inmemorial cede lugar a un presente incierto. Entonces, en las vidas de las comunidades se experimentan tensiones y sufrimientos que se expresan en estas narrativas, que, por otro lado, ayudan a los individuos a encontrar un sentido a lo confuso e inesperado de su experiencia inmediata. La idea de Rosslyn es ciertamente interesante, pero está marcada por la noción de que el tránsito es un momento y no una condición más permanente. Precisamente el concepto de “sociedad poscolonial” evoca una situación en la que coexisten lo moderno y lo tradicional, y donde, entonces, la matriz de lo trágico está siempre abierta. El libro de Rosslyn aparece comentado por Robert Grant en *The Times Literary Supplement* del 5 de octubre del 2001.

<sup>7</sup> Ejemplos de estas narrativas podrían ser películas como *Día de la Independencia*, *El patriota* y *Pearl Harbor*, que algunos llaman “americanadas”.

un manto de autoestima y poder sobre sus miembros. Las derrotas y contrariedades aparecen como desviaciones de un telos potente y afirmativo. En el campo político, los países poscoloniales oscilan entre la democracia y la dictadura. En esta alternancia se manifiesta la debilidad de los hábitos democráticos y la vigencia de tradiciones exclusivistas que, en nombre de la jerarquía, desestiman el diálogo y prestigian la fuerza.

Dentro de este panorama, el texto de Nugent significa un aporte, pues explora las raíces de la tendencia a jerarquizar. La idea de que la tutela, como en una relación padre-hijo, es necesaria se fundamenta en el sentimiento de que el otro no puede por sí mismo y que necesita ser dirigido. No sabe aquello que le conviene, pues es ignorante e incapaz de autocontrol. En su minoridad, su limitación es patente, de manera que necesita ser protegido. La Iglesia y las Fuerzas Armadas serían las instituciones donde la ideología del tutelaje está *in-corporada* en ideas y prácticas que limitan la capacidad de autodiscernimiento y alientan, en contraste, la sumisión a una autoridad que no se siente en la obligación de justificarse. Hasta las mismas constituciones han recogido la tan extendida idea de que las Fuerzas Armadas y la Iglesia católica son “las instituciones tutelares de la patria”.

Finalmente, el texto de Golte, pese a lo discutibles que resultan muchas de sus ideas, aporta renovando la visión de lo andino. En efecto, Golte analiza el legado que las tradiciones andinas han dejado al mundo popular urbano de hoy. Los migrantes están cambiando el rostro del país gracias a que llevan a la ciudad activos culturales que, como la laboriosidad y la capacidad de organización social, tienen una historia milenaria. Este mundo sería el protagonista del desarrollo.

## 2. LECTURAS SOBRE EL SISTEMA POLÍTICO<sup>8</sup>

En segundo lugar, tenemos los textos que discuten la política y el sistema político. En realidad, todos ellos tratan sobre el Perú contemporáneo, sobre el gobierno de Fujimori. Todos, también, son críticos; tratan de explicar por qué las cosas no son como deberían ser.

<sup>8</sup> Como en el caso anterior, la relación de los textos abordados en esta sección aparece al final del documento.

Me parece sensato dividir los textos entre aquellos que enfatizan características estructurales del proceso político peruano y aquellos que se concentran en los acontecimientos y la formulación de hipótesis ad hoc para explicar el fenómeno fujimorista. En realidad, las fronteras no son tan claras y la diferencia es un tanto arbitraria; no obstante, resulta útil para agrupar y comentar los textos referidos.

Julio Cotler argumenta la existencia de una tensión entre gobernabilidad y democracia en el Perú de los ochenta. Pero las razones que según él fundamentarían esta tensión distan de ser coyunturales. En efecto, para Cotler, la crisis de gobernabilidad se origina en el patrimonialismo y el clientelismo, en las elevadas expectativas populares y en la “clásica debilidad del Estado para formular, organizar y ejecutar decisiones coherentes”. A estos hechos, permanentes en la historia del país, se agregaría la política heterodoxa del presidente García con sus consabidos resultados catastróficos. No obstante, creo que para Cotler la heterodoxia populista es un resultado esperable de circunstancias estructurales. Sea como fuere, aquello que no está en duda es que la demanda de orden y mano dura surge de la crisis de gobernabilidad, del caos social. De la heterodoxia populista se transita al autoritarismo liberal. La gobernabilidad se resuelve en lo inmediato pero a costa de la democracia. Sin embargo, la situación no deja de ser precaria porque el régimen autoritario, liberado de cualquier control ciudadano, adquiere un carácter mafioso y corrupto, que lo termina por deslegitimar, tornando la situación nuevamente ingobernable. Entonces, ni las democracias populistas ni las dictaduras corruptas aseguran una gobernabilidad adecuada. Así estaría el Perú, dando tumbos, sin encontrar su destino. La legitimidad y el orden no pueden perdurar simultáneamente<sup>9</sup>. En los planteamientos de Cotler hay una fuerte crítica a los políticos por su falta de responsabilidad. También cabe destacar la importancia que él asigna a los factores internacionales.

En el otro extremo de la posición de Cotler está Martín Tanaka, quien sustenta que en los años ochenta no se dio una crisis del sistema de partidos sino un “agotamiento de la manera de hacer política”. Entonces, el

<sup>9</sup> La argumentación de Cotler hace recordar las ideas de McPherson sobre las tensiones entre el liberalismo y la democracia en la Europa del siglo XIX. Estas tensiones fueron resueltas cuando las clases populares aceptaron la propiedad privada y el liberalismo y cuando, por otro lado, las élites aceptaron la democracia, la ciudadanía universal. Del liberalismo autoritario asediado por las demandas populares surgió el compromiso de la democracia liberal.

“colapso sorpresivo” de los partidos obedecería a que ellos desatendieron a la opinión pública justo en el momento en que se estaba transitando desde un “modelo electoral movimientista” a otro “electoral mediático”. En todo caso, lo que ocurre es que la gente deja de sentirse representada por los partidos, de manera que el “outsider” Fujimori logra arrinconarlos. La explicación de Tanaka pretende reivindicar la importancia de los eventos, de la estrategia de los actores y de la misma contingencia.

La posición de Crabtree está mucho más cerca de Cotler que de Tanaka. Para este autor, habría un problema fundamental: la “falta de una intermediación política adecuada”; es decir, el mundo social no está debidamente entroncado con los partidos políticos. De allí la tendencia al surgimiento de los liderazgos carismáticos y la concentración del poder que socava la institucionalidad democrática, hecho que, a su turno, impide la emergencia de partidos. El caudillismo populista lleva a desbordes permanentes, que resultan de expectativas populares desmesuradas por el afán de protagonismo del caudillo de turno. Esta dinámica es la que impide la consolidación de la formalidad, el apego a los procedimientos, que es el terreno de donde podría emerger una gobernabilidad democrática. El argumento de Murakami va en el mismo sentido. Existiría una “tradición plebiscitaria” en la sociedad peruana, una incapacidad para lograr acuerdos colectivos y hacerlos respetar. Desde esta precariedad, la sociedad se ilusiona en que delegar la responsabilidad es la salida para resolver los problemas colectivos. No obstante, el líder plebiscitario tiende al patrimonialismo y al clientelismo, a la prebenda y a la demagogia. Para Murakami, esta constante atraviesa toda la sociedad peruana: desde los clubes de madres hasta el propio gobierno.

Las ideas de Carlos Iván Degregori se refieren más a un régimen específico, el de Fujimori-Montesinos, que a un sistema o tradición política. En este sentido, este autor está más cerca de Tanaka que de Cotler, Crabtree y Murakami. Degregori trata de explicar el fujimorismo como un régimen surgido “de la guerra victoriosa contra la subversión, la hiperinflación y los partidos tradicionales”. Un régimen que logra estabilizarse gracias a la “antipolítica”; es decir, socavando cualquier espacio de debate por medio de la monopolización de los medios de comunicación. Este control mediático se basa en un consenso entre los poderes fácticos. Entonces, la política es sustituida por la farándula y el deporte. Se explota el lado negro de la cultura popular: el sensacionalismo y la pornografía. Y, además, encima de todo ello, se monta un aparato clientelista que reparte

dádivas. La fórmula logra bastante éxito pero, a la larga, sus costos son mucho mayores que sus beneficios.

Creo que por encima de las diferencias, y del grado de complejidad de la argumentación, hay ideas con las que todos los autores citados estarían de acuerdo. La raíz de la inestabilidad política estaría en la *debilidad* de la participación política de las mayorías y en la *vocación por concentrar poder* por parte de los políticos. La *debilidad* de la participación popular tendría que ser entendida tanto en un sentido cuantitativo como cualitativo. Por un lado, existe la tendencia a delegar, a esperar al hombre fuerte que resuelva los problemas. La participación ciudadana se agota, pues, en las elecciones. La gente no se involucra en los partidos ni en la fiscalización de los gobiernos. Por otro lado, esta participación es cualitativamente débil en tanto se tiene una ciudadanía ilusa, que carece de una capacidad crítica y que se deja seducir por planteamientos descabellados, que no logra aprender del pasado. En cuanto a *la vocación por concentrar el poder* o la tendencia dictatorial de la clase política, ello tendría que ver con el machismo y el autoritarismo, con el predominio del verticalismo en el funcionamiento de las organizaciones en la sociedad peruana. Esto significa que hay una influencia del sistema de género, de la manera como se vinculan los sexos, en el modo en que se relacionan los actores políticos. En efecto, el machismo es un discurso que postula la legitimidad del impulso a prevalecer sobre la mujer sobre la base de la fuerza o el engaño.

Sobre esta matriz compartida hay, desde luego, importantes diferencias. Tanaka y Degregori subrayan la relevancia de los acontecimientos. Para Degregori, la debilidad de la participación resulta de una política deliberada que se implementa a través del control de los medios de comunicación. En forma similar, considera que hay responsables de la frustración del proceso democrático, de la recurrencia de las crisis. El señalamiento de culpables y la indignación moral son patentes en sus escritos. El análisis de las estructuras no debe resultar en un desvanecimiento de las responsabilidades de los individuos. Tanaka también valora la importancia de los acontecimientos y de las estrategias de los actores en la producción de las crisis políticas. La voluntad política del *outsider* Fujimori, en especial, le parece un dato irreductible e importantísimo en la coyuntura de principios de los años noventa.

Cotler, Crabtree y Murakami se concentran en lo estructural, en la identificación de dinámicas o círculos viciosos que entranpan el proceso político. Cotler pone el énfasis en la ingobernabilidad. Los regímenes democráticos padecen de una sobrecarga social que ellos mismos pro-

mueven. Mientras tanto, los autoritarios degeneran en dictaduras corruptas e ineficientes. Para Crabtree, el caudillismo impide la consolidación de un sistema político, pues inevitablemente tiende al desborde populista, a un voluntarismo que impide la formalización de la política. Para Murakami, el problema está más en las bases que en los líderes; es decir, el caudillismo surge no tanto de la voluntad de los actores políticos cuanto de la dificultad de la gente para ponerse de acuerdo y la consiguiente preferencia por delegar.

Todos los autores citados dicen algo importante. Pero lo más interesante sería inferir las recomendaciones implícitas en sus diagnósticos. Para Cotler, lo prioritario sería lograr acuerdos de gobernabilidad. Los partidos deberían concertar en vez de practicar la usual desestabilización de la posición del otro. Por otro lado, sería necesario controlar la sobrecarga de demandas sociales mediante el logro de un consenso sobre las prioridades nacionales. Estos cambios son arduos porque suponen sofocar el deseo de protagonismo de los políticos y la impaciencia popular. Para Crabtree, lo más indicado sería auspiciar la formación de partidos que intermedien entre la gente y la política. Se evitarían, así, la acción directa y el consecuente caos social. La discusión ideológica y la organización política deberían involucrar a mucha gente, pues así se crearía un lazo entre representantes y representados, y el campo para el caudillismo quedaría reducido. Para Murakami, el énfasis debería estar puesto en la educación ciudadana. Así, disminuiría la tendencia a delegar, base del caudillismo. Además, sería necesario elaborar un proyecto colectivo con el que todos pudieran identificarse, una imagen del colectivo y de sus intereses que animara la participación e hiciera posible la concertación. Finalmente, en el trabajo de Tanaka está implícita la necesidad de una reforma de la clase política para que sea más sensible a las cambiantes aspiraciones de la población que dice representar.

Antes de terminar con este punto, quisiera explicitar algunas reflexiones muy incipientes sobre el tema. Para empezar, creo que la metáfora del “archipiélago” es sugerente para pensar el Perú de hoy. La realidad peruana puede ser representada como un conjunto de islas que pese a su mutua cercanía, están escasamente comunicadas. En cada una de estas islas vive gente “como uno” que se reconoce y respeta, pero que no se siente muy solidaria con quienes viven en las otras. Las distintas islas son, cada una por su lado, como un enjambre de redes que agrupan a individuos insertos en vínculos de parentesco, vecindad o paisanaje; afines entre sí por su consumo cultural, sus gustos y tradiciones, finalmente por

ser parte del mismo grupo social. Las afinidades fundan el reconocimiento mutuo, la empatía y la buena disposición hacia el otro. En la red, la relación personal con el vecino, el pariente o el amigo es capitalizable. Entonces, hacer un favor o mostrar simpatía es una inversión de la que se puede esperar retorno. No sucede lo mismo con el otro que es diferente, que no es afín. No es reconocido aunque sea un conciudadano, miembro de la misma sociedad política; no despierta un sentimiento de solidaridad.

Con Badiou, puede decirse que la prevalencia de las redes como fundamento de la acción individual y colectiva supone un debilitamiento de la ciudadanía y —paralela y necesariamente— el dominio de la política por la representación de intereses económicos. En efecto, en una situación de este tipo, los partidos compiten por representar redes locales que ellos mismos crean o, en todo caso, refuerzan; tratan de hilvanar las reivindicaciones de distintos sectores en una perspectiva de crítica y oposición al gobierno. Apoyan, entonces, los reclamos efectuados desde la diversidad de intereses particulares. Su avidez por el poder los conduce a cortejar a todos los movimientos sociales, presentándose como sus representantes y abogados más consecuentes. Podrán sumar así los votos necesarios para convertirse en gobierno. Pero llegados a ese punto, sólo les queda ser administradores del orden neoliberal o deslizarse en un incierto populismo. Según Badiou, la ciudadanía queda destruida por la política basada en la representación de intereses, pues al perderse la perspectiva del interés generalizable, desaparece también la política basada en convicciones. La gente no vota en función de lo que cree mejor para el futuro del país sino en la perspectiva de su interés económico inmediato, por la posibilidad de salir beneficiado por la participación en una red de intercambio de favores y servicios —es decir, ser parte de la clientela de un partido— o, en todo caso, por la expectativa de que su interés económico será promovido. Siguiendo la inspiración de Badiou, podría decirse que en el Perú tenemos apenas ciudadanos, en el sentido de personas capaces de valorar la política desde apuestas por el futuro que implican dejar de lado los intereses personales como referentes centrales de sus decisiones. Éste sería el caso, por ejemplo, de la gente que votó por Pérez de Cuéllar en 1995: una pequeña minoría que al votar por este candidato, defendía una convicción, un principio: la importancia de las instituciones y de la desconcentración del poder para el logro de una sociedad decente y democrática. No estaban en el error. El tiempo les dio la razón. Para Badiou, la esperanza de cambiar la sociedad debe depositarse en las “movidas” políticas, en los movimientos sociales que insurgen en virtud de convicciones fun-

damentadas en una visión del interés general; movimientos no institucionalizados en partidos, que desaparecen una vez cumplidos sus objetivos, que no generan un liderazgo que pretenda permanecer. Ejemplos de estas “movidas” políticas serían las protestas contra la globalización en Seattle o las manifestaciones estudiantiles contra el gobierno dictatorial de Fujimori en el Perú. En ambos casos, los protagonistas, lejos de defender intereses personales, pretendían encarnar un sentimiento ciudadano a favor de los pobres del mundo o de la democracia en el país. Por ello, su protesta despertó muchas simpatías.

### 3. LECTURAS SOBRE EL ORDEN SOCIAL EN LA VIDA COTIDIANA<sup>10</sup>

Finalmente están los textos que tratan sobre situaciones microsociales en las cuales, sin embargo, es visible que se está (re)creando lo macrosocial, las características que definen a la sociedad peruana. Estos textos pueden ser agrupados en dos conjuntos: a) aquellos que analizan lo micro y lo vinculan con lo macro y b) aquellos que se concentran en el examen de un sector social definido.

En el primer conjunto están los textos de Yanaylle, Mannarelli, De la Cadena y Neira-Ruiz-Bravo. Todos ellos dan cuenta de situaciones en las que es visible la primacía de la fragmentación en el mundo de los subalternos. En este sentido, se sitúan en una relación contraria al sentido común, pues muestran mundos sociales fracturados, en los que se reproduce la dominación social. Lo trágico del asunto es que pese a que estos mundos están liderados por sectores emergentes, que han vencido la exclusión, ellos continúan jerarquizando y reproduciendo el autoritarismo con los de más abajo. Su triunfo no ha sido el de un principio o idea ni el de un grupo social; ha sido más bien un triunfo personal que supone asimilar mucho del racismo del cual estas personas fueron o siguen siendo víctimas.

Los casos más claros de esta situación los proporcionan Yanaylle y De la Cadena. En su análisis de los comedores populares, Yanaylle reconstruye cómo las personas más seguras forman una argolla que excluye y explota a las “cholitas”. Éstas trabajan más, reciben menos y apenas se atreven a pro-

<sup>10</sup> Como en los casos anteriores, la relación de los textos abordados en esta sección aparece al final del documento.

testar. Las criollas o acriolladas que hablan fuerte son incorporadas a la argolla o neutralizadas mediante el aislamiento. De la Cadena reconstruye la resistencia de las mujeres vendedoras de mercado frente al discurso y las prácticas racistas en el Cuzco. Gracias a su resolución y a sus posibilidades económicas, logran evitar el sentirse “cholas”, interiorizar la etiqueta que la “gente decente” pretende imponerles. Producen una identidad, la de “mestiza”, progresista y orgullosa. Pero, otra vez, las mestizas reproducen con los indios el trato que la “gente decente” pretendió imponerles.

Mannarelli, mientras tanto, examina cómo la dominación étnica se integra con la de género para conformar esa relación tan sui géneris que es el servicio doméstico. En el mundo popular la mujer es el indio del hombre. Entonces, servir en el mundo de la élite puede ser hasta más atractivo que hacerlo en el propio. En todo caso, el espacio doméstico escapa a la ley pública y el hogar se transforma en un feudo. Este feudo es el vivero donde las niñas y los niños privilegiados aprenden a mandar y ser obedecidos. Allí se establecen densas relaciones en las que se entretajan la protección con el abuso, la explotación y el desprecio con el amor. Uno de los aportes más interesantes del trabajo de Neira-Ruiz Bravo es el dar cuenta de la diversidad de los modelos de autoridad en el Perú de hoy. En la costa las cooperativas fracasan porque la gente delega y los dirigentes se posesionan de las empresas. Unos no fiscalizan, otros no rinden cuentas. Todo el mundo muerde lo que puede a la cooperativa. La parte del león va para los gerentes y dirigentes sindicales. No es posible una gestión colectiva eficiente. Los nuevos dirigentes son mucho peores que los antiguos patrones. En la sierra la pequeña propiedad sí florece, pero existe un gran temor a la diferenciación social. El patrón es el símbolo de todo lo que se odia. No obstante, están surgiendo nuevos patrones, aunque ellos no lo quieran parecer.

El análisis de Rospigliosi muestra la vulnerabilidad de las Fuerzas Armadas. Su captura por Vladimiro Montesinos y la formación consiguiente de una gran “argolla” rompen con el funcionamiento tradicional de las Fuerzas Armadas. Se rompe el equilibrio, la competencia entre grupos. Entonces, el mérito deja de ser el referente para la selección de los oficiales superiores. Lo que se valora es la lealtad. Y el premio es la prebenda. La institución se patrimonializa; es manejada por su “dueño” como si fuera una “chacra”. Mientras tanto, el análisis de Durand muestra la poca fe de los grandes empresarios en el sistema gremial y político. Ellos prefieren arreglar sus cuentas directamente con el poder, cada uno por separado. Se establece una tendencia a la corrupción y la mafia. Esta

situación ha sido más que confirmada por los hechos recientes, por el comportamiento de grandes empresarios como Schutz, Crousillat y sobre todo Dionisio Romero. Es evidente que ellos no creen en la democracia y la transparencia y que buscan medrar a la sombra del poder.

A este panorama hay que añadir, sin embargo, un hecho trascendente. Se trata de que los que están abajo —las cholitas de Yanaylle, la servidumbre de Mannarelli o los indios de De la Cadena— rechazan el trato que reciben. Su voz de protesta es aún muy débil, pero allí, en los subalternos, está ya el impulso a la democracia. Como casi no son escuchados, recurren a la acción directa: manifestaciones vandálicas, invasiones, bloqueos de carreteras, desalojos violentos.

Los discursos sobre lo microsocioal han cambiado dramáticamente en los últimos años en el Perú. A mediados de los años ochenta se suponía que el mundo popular tenía una gran capacidad de organización y autogobierno. Allí estarían las bases de una democracia más directa, de un “protagonismo popular”. En las cooperativas, los clubes de madres, los comedores populares, las rondas de autodefensa; en todos estos espacios se estaría forjando una democracia participativa. Diez años más tarde, es poco lo que queda de esa esperanza. Las cooperativas quebraron, las organizaciones de supervivencia fueron manipuladas por el clientelismo con la ayuda de las mismas dirigentes. Las rondas tuvieron comportamientos autoritarios. Desde luego que se carecería de ponderación si se pasara al otro extremo; es decir, la visión de un mundo popular totalmente fragmentado. Quizá lo más ecuánime sería citar a los cómicos ambulantes analizados por Víctor Vich<sup>11</sup>. En ellos es visible el desgarramiento entre su conciencia —tomada por las ideas de superación individual a través de la educación y de la lucha agónica por el progreso— y su vida real, donde la solidaridad y la fiesta son tan importantes. Creo que esta tensión es muy expresiva de la subjetividad popular en el Perú de hoy. Esta tensión es la matriz de donde emergen no sólo las ya citadas narrativas trágicas, pues queda también la respuesta del humor y la ironía. La respuesta al desgarramiento no es, entonces, la lucha trágica por la identidad sino el distanciamiento cómico que logra el reírse de la propia limitación.

<sup>11</sup> Ver, de este autor, *Los discursos de la calle*. Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales, 2001.

#### 4. UN FUTURO INCIERTO

Es claro que la época que vivimos, marcada por la crisis económica y la incertidumbre política, se presta poco para la elaboración de grandes relatos. En este sentido, es significativo que en los comienzos de la presente década, el análisis de la relación Estado-sociedad haya estado dominado por el señalamiento de entrampamientos y círculos viciosos antes que por la identificación de procesos de fondo. Es como si entre los intelectuales peruanos o peruanistas el haberse equivocado demasiado alentara una nota de prudencia, y quizá hasta de desaliento. La videncia y la profecía parecen ser oficios sin mucho éxito en el caso peruano. Lo único constante parece ser lo contingente. Lo inesperado surge de allí donde nadie se fijó, arrasando certezas e ilusiones.

#### TEXTOS COMENTADOS

##### 1. Lecturas sobre la larga duración

FLORES GALINDO, Alberto. *La tradición autoritaria (Violencia y democracia en el Perú)*. Lima, Sur, 1998.

GOLTE, Jürgen. "Migración andina y cultura peruana". En Guillermo Lohmann, Richard Burger, Yoshio Onuki y otros. *Historia de la cultura peruana II*. Lima, Fondo Editorial del Congreso de la República del Perú, 2001, pp. 511-546.

LÓPEZ JIMÉNEZ, Sinesio. *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima, Instituto de Diálogo y Propuestas, 1997.

MANRIQUE, Nelson. "Introducción. Algunas reflexiones sobre el colonialismo, el racismo y la cuestión nacional". En Nelson Manrique. *La piel y la pluma*. Lima, Sur, 1999, pp. 11-28.

NUGENT, Guillermo. "¿Cómo pensar en público? Un debate pragmatista con el tutelaje castrense y clerical". En Santiago López Maguiña, Gonzalo Portocarrero, Rocío Silva Santisteban y Víctor Vich (eds.). *Estudios culturales. Discursos, poderes, pulsiones*. Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2001, pp. 121-143.

PORTOCARRERO, Gonzalo. "La cuestión racial: espejismo y realidad". En Gonzalo Portocarrero y Elizabeth Acha. *Violencia estructural: Sociología*. Lima, Asociación de Estudios para la Paz, 1989, pp. 17-61.

## 2. Lecturas sobre el sistema político

COTLER, Julio. “La gobernabilidad en el Perú: entre el autoritarismo y la democracia”. En Julio Cotler y Romeo Grompone (eds.). *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima, IEP, 2000, pp. 13-75.

CRABTREE, John. “Neopopulismo y el fenómeno Fujimori”. En John Crabtree y Jim Thomas (eds.). *El Perú de Fujimori*. Lima, Universidad del Pacífico-IEP, 1999, pp. 45-71.

MURAKAMI, Yusuke. *La democracia según C y D: Un estudio de la conciencia y el comportamiento político de los sectores populares de Lima*. Lima, IEP-The Japan Center for Area Studies, 2000.

DEGREGORI, Carlos Iván. *La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima, IEP, 2000.

TANAKA, Martín. *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima, IEP, 1998.

## 3. Lecturas sobre el orden social en la vida cotidiana

DE LA CADENA, Marisol. *La decencia y el respeto. Raza y etnicidad entre los intelectuales y las mestizas cuzqueñas*. Documento de trabajo 86, Serie Antropología 12. Lima, IEP, 1997.

DURAND, Francisco. *Business and Politics in Peru. The State and the National Bourgeoisie* (manuscrito).

MANNARELLI, María Emma. “Sexualidad y cultura pública. Los poderes domésticos y el desarrollo de la ciudadanía”. En Santiago López Maguiña, Gonzalo Portocarrero, Rocío Silva Santisteban y Víctor Vich (eds.). *Estudios culturales. Discursos, poderes, pulsiones*. Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2001, pp. 189-209.

NEIRA, Eloy y Patricia RUIZ BRAVO. “Enfrentados al patrón: masculinidades en el medio rural peruano”. En Santiago López Maguiña, Gonzalo Portocarrero, Rocío Silva Santisteban y Víctor Vich (eds.). *Estudios culturales. Discursos, poderes, pulsiones*. Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2001, pp. 211-231.

ROSPIGLIOSI, Fernando. *Montesinos y las Fuerzas Armadas. Cómo controló durante una década las instituciones militares*. Lima, IEP, 2000.

YANAYLLE, María Emilia. “‘Señora la admiro’. Autoridad y sobrevivencia en las organizaciones femeninas en un contexto de crisis”. En Gonzalo Portocarrero (ed.). *Los nuevos limeños. Sueños, fervores y caminos en el mundo popular*. Lima, Sur, 1993, pp. 115-123.

“‘Mejor callarse’... ¡Y todas se callaron!” , *Márgenes. Encuentro y Debate*, año IV, n.º 7, enero de 1991, pp. 221-238.

# Las relaciones entre Estado y sociedad en el Perú: desestructuración sin reestructuración<sup>1</sup>

MARTÍN TANAKA

## INTRODUCCIÓN

Este documento es, a la vez, un ensayo bibliográfico y una reflexión personal sobre las discusiones existentes en torno a las relaciones entre sociedad y Estado en el Perú. Aquí sostengo que en los últimos años se ha producido un cambio profundo en esas relaciones y que en la actualidad se observa una profunda brecha entre ambos, rotos los mecanismos de intermediación que brinda un sistema de partidos, debilitados y aislados los grupos de interés y movimientos sociales, todo esto en medio de una profunda crisis de legitimidad del Estado y del sistema político ante la ciudadanía. Esta situación es consecuencia inmediata de la herencia del fujimorismo, que desarticuló las instancias de mediación que estuvieron en gestación desde finales de los años setenta y en desarrollo a lo largo de los años ochenta. El fujimorismo se caracterizó por una práctica explícita en contra de los partidos políticos, las instituciones estatales autónomas, las formas de acción colectiva y organizada de los distintos grupos sociales, y por el control y la manipulación de los medios para vincularse con la opinión pública ciudadana. Destruídos los mecanismos “normales” de intermediación entre sociedad y Estado, el fujimorismo los sustituyó por prácticas neoclientelistas

<sup>1</sup> Este documento fue preparado para el Ministerio Británico de Desarrollo Internacional, DFID, y terminado en marzo del 2002. El trabajo se realizó con la asistencia del sociólogo Rodolfo Acevedo.

dentro de un esquema que combinó neoliberalismo en lo económico, neopopulismo en cuanto a la relación con la sociedad y autoritarismo como estilo de gobierno.

Vistas las cosas desde una perspectiva de largo plazo, podemos decir que las relaciones entre sociedad y Estado estuvieron marcadas por una herencia oligárquica. Sin embargo, después de los profundos cambios ocurridos en el país desde los años cuarenta, de los cuales la migración y la modernización son los aspectos más destacados, se ha dado una revolución no sólo en dichas relaciones sino también en las maneras en que los peruanos interactuamos; si bien estos cambios atraviesan a toda la región, en el Perú son más pronunciados, debido al colapso del sistema de representación y del conjunto de instituciones ocurrido en los últimos años. Sostengo que esos cambios marcan un corte histórico radical respecto al pasado, de modo que las antiguas jerarquías y criterios de estratificación dejan de tener vigencia, pero no son sustituidos por otros con capacidad de reestructurar las relaciones de autoridad y representación; el problema del Perú es que no se ha logrado un nuevo orden social e institucional que reestructure las fuerzas liberadas con la fractura del orden tradicional. Algunos intentos fallidos de recomposición en las últimas décadas han sido el velasquismo, la democracia de los ochenta y el fujimorismo. Después de estas experiencias, la desconfianza de la sociedad frente a la esfera estatal y política ha crecido y los desafíos pendientes son mayores. Sin embargo, hay posibilidades inéditas de intervención y recomposición en la coyuntura actual, sobre todo en el campo de la reforma de las instituciones, debido a que, en la esfera de la política, se registra un consenso sin precedentes en torno a la agenda de políticas que se deben implementar en los próximos años.

Entender adecuadamente las relaciones entre Estado y sociedad en el Perú requiere, a mi juicio, tener en mente dos cuestiones generales, que recorrerán el análisis de las páginas que siguen. El primero es tomar conciencia de que las maneras de pensar estas relaciones están fuertemente mediadas por modelos de cómo *deberían ser* ellas, por paradigmas académicos y políticos que nos plantean cómo deberían funcionar, por medio de qué mecanismos y hacia dónde debiéramos ir, a qué ideal responder. Por lo general, muchos estudiosos evalúan la realidad partiendo de cuánto ésta se ajusta a su modelo ideal, criterio a mi juicio totalmente equivocado. Este estilo de razonamiento, en primer lugar, es arbitrario (¿por qué la realidad tendría que ajustarse a nuestros deseos?) y, en segundo lugar, crea una distorsión, dificulta el análisis de la realidad tal cual es, para dar lugar a

un discurso de “denuncia” porque ella no se ajusta a un modelo ideal<sup>2</sup>. En este trabajo, por el contrario, nos concentramos en examinar cómo han cambiado las relaciones entre sociedad y Estado, dando cuenta de sus aspectos negativos y positivos, y dejando para el final una discusión sobre qué podría hacerse para cambiar esas relaciones y en qué sentido, atendiendo a los principales paradigmas existentes, y siendo críticos frente a ellos.

Estos problemas son consecuencia, a mi juicio, de una excesiva politización de nuestras ciencias sociales, durante muchos años dependientes de apuestas y proyectos político-partidarios de izquierda, que privilegiaron la “denuncia” de los males del *statu quo*, en el entendido de que esto llamaría a una acción política a favor del cambio. El problema está en que las relaciones entre sociedad y Estado pueden ser pensadas desde diversas perspectivas, y las de izquierda son sólo unas entre muchas. Así, dependiendo de la opción político-ideológica del investigador, algunos aspectos de esas relaciones podrán ser evaluados positiva o negativamente. Por ello, hacer explícitas esas preferencias se hace absolutamente necesario. De otro lado, dada la situación del Perú, que —como hemos visto— está marcada por el difícil tránsito de un viejo orden que se desmorona a otro nuevo que no termina de emerger, lo que configura un “presente incierto”, tienden a desarrollarse en círculos intelectuales, pero también en la cultura política, “narrativas trágicas, historias en las que se articulan contradictoriamente, por un lado, sentimientos de impotencia e inferioridad e invocaciones a la resignación, con, por otro lado, una esperanza de redención”<sup>3</sup>. Creo que nuestras ciencias sociales no han sido inmunes a esta tendencia y se ha fusionado así el discurso “ucrónico” de denuncia con el desarrollo de narrativas trágicas que miran de manera unilateral nuestra realidad, dejando de lado algunos aspectos de cambio positivos, pero, sobre todo, soslayando el análisis y la comprensión del porqué de las cosas.

Todo esto lleva a un segundo gran punto introductorio que quiero presentar. Es cierto que, de un modo u otro, necesitamos una referencia a partir de la cual evaluar la realidad, para así no quedarnos en la mera des-

<sup>2</sup> A mi juicio, éste es uno de los males más profundos de las ciencias sociales peruanas. Sobre este tema, que ameritaría mayor discusión, ver Chocano (1987) y Rochabrún (1991), entre otros. Chocano llama a este estilo de razonamiento “pensamiento ucrónico”.

<sup>3</sup> Ideas tomadas de un documento inédito de Gonzalo Portocarrero: “Conversando sobre la sociedad y el Estado en el Perú: un ensayo polifónico” (2002). [Nota de edición: El autor se refiere a una versión previa del texto de Gonzalo Portocarrero incluido en este mismo volumen.]

cripción de situaciones complejas. Ya hemos visto que no se trata de definir arbitrariamente ese marco de referencia, desde opciones políticas o valorativas. Yo sostengo que ese marco debe ser necesariamente comparativo en dos sentidos: primero, hay que comparar nuestra situación con la de países similares de la región. Sólo así podremos saber qué tan bien o mal estamos, qué tan común o particular es nuestro estado actual, y qué variables explicativas son las más pertinentes para dar cuenta de él, si es que hay que buscarlas en nuestras peculiaridades o en aquello que tenemos en común con otras naciones. Esto es especialmente importante si pensamos en la enorme influencia que han tenido sobre el Perú acontecimientos exógenos, ocurridos en la economía mundial, y que dan cuenta de muchos de nuestros problemas. Segundo, hay que comparar nuestra situación actual con nuestra misma situación en el pasado; explorar las continuidades y los cambios, los avances y retrocesos, evitando expectativas irreales respecto al desarrollo del país.

Este documento tiene tres secciones. La primera examina brevemente el largo plazo, y sostiene la tesis de que en el Perú hay un corte, una solución de continuidad respecto al pasado oligárquico y al orden colonial, que redefine las maneras tradicionales de relación entre sociedad y Estado, pero que no ha desembocado en un orden alternativo. La segunda analiza los antecedentes de la situación actual, se centra básicamente en las maneras en las que se dio esa relación en la década de los ochenta, por medio de partidos, grupos de interés y movimientos sociales, y a través de la opinión pública. La tercera analiza los profundos cambios ocurridos durante los años del fujimorismo, signados por reformas neoliberales, neopopulismo y un autoritarismo antiinstitucional, y hace una breve evaluación de la situación actual. Finalmente se presentan algunas reflexiones sobre cómo intervenir para lograr relaciones entre sociedad y Estado más democráticas, enmarcadas dentro de formatos institucionales.

## 1. LA LARGA DURACIÓN Y LA SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD

En la introducción a su libro *Clases, Estado y Nación en el Perú*, de 1978, Julio Cotler afirma que su preocupación inicial fue escribir un volumen sobre el gobierno militar, pero que en la búsqueda de los antecedentes necesarios para dar cuenta de su naturaleza, observó que ellos tenían que remontarse muy atrás, hasta el orden colonial. Cotler sostuvo entonces la tesis, ciertamente polémica, de que en el Perú no había habido propia-

mente una solución de continuidad del legado colonial hasta tan tarde como finales de los años sesenta, continuidad expresada en la vigencia del “Perú oligárquico”. Más allá de si Cotler tenía razón o no, lo que quiero rescatar es que en su momento se trató de un argumento persuasivo. Él llamaba la atención sobre la centralidad social de prácticas como el patrimonialismo, el racismo y formas diversas de exclusión social.

En este documento sostengo que en el Perú de hoy sí puede hablarse de una “solución de continuidad” con ese pasado oligárquico y con esa herencia colonial, sí puede decirse que ha habido una ruptura fundamental, aunque después de ella no se haya erigido un orden alternativo definido. Ciertamente, persisten todavía muchas “viejas” prácticas, sobre todo en el ámbito de la cultura, de los hábitos más arraigados, pero habría que reconocer que esas prácticas se hallan cada vez más censuradas y cada vez más débiles en las nuevas generaciones, cuando en el pasado se exhibían con total impudicia. La solución de continuidad a la que hago referencia está dada por cambios estructurales y por cambios políticos. En cuanto a lo primero, me refiero por supuesto a las migraciones, la urbanización y modernización de nuestras sociedades, que en el Perú se produce aceleradamente desde los años cuarenta. Ello constituye un cambio radical en la configuración histórica del país; no sólo en la estructura económico-social sino también en el nivel subjetivo, involucrando aspiraciones, expectativas, identidades.

En cuanto a los cambios políticos, la ruptura con el pasado tiene dos grandes hitos, con una situación intermedia entre ambos. El primero está marcado por el populismo militar velasquista (1968-1975). Las reformas implementadas durante ese gobierno cancelan definitivamente el orden oligárquico. Después del régimen militar, los grandes temas de la agenda del país y sus protagonistas cambiaron radicalmente. Ciertamente, hasta antes de Velasco, la agenda y los actores venían desde las primeras décadas del siglo XX: la agenda estaba marcada por la reforma agraria (en términos de limitar el latifundio o terminar con él), por nuevas condiciones de trato o nacionalización de empresas extranjeras, el impulso al desarrollo industrial por medio de la sustitución de importaciones, la negociación o enfrentamiento con los grandes poderes externos (la lucha contra el imperialismo), la superación del “problema indígena”, entre otros. Éste es el país que pensaron personajes como Haya de la Torre, José Carlos Mariátegui y Víctor Andrés Belaunde. Los actores de este mundo se organizaron en torno a ejes ideológicos, representando básicamente a las diferentes clases sociales.

Después de Velasco, con la transición a la democracia, y a lo largo de los años ochenta, entramos a un escenario de transición, a un momento en el que, desaparecido el viejo orden oligárquico, se entró en disputa por el rumbo del país. Emergió un sistema de partidos organizado ideológicamente, que se asentaba sobre grupos de interés y movimientos sociales fuertes. En cuanto a las relaciones entre el Estado y la sociedad, creo que no puede hablarse claramente de un “carácter” del Estado, como se podría hacer desde una perspectiva marxista-estructural; el Estado más bien aparece como un terreno en disputa, que incluso exhibe sectores o aspectos democratizadores.

En términos políticos, un segundo hito fundamental está marcado por el fujimorismo. El fujimorismo terminó con la disputa ideológica de los años ochenta, imponiendo una profunda reforma neoliberal; en este sentido, marcó una ruptura con el modelo de relaciones entre sociedad y Estado que venía desde los años veinte, caracterizado por la centralidad del Estado como regulador e interventor sobre las relaciones sociales y económicas. En esto, el Perú siguió, con una gran radicalidad, tendencias que se dieron, en mayor o menor medida, en toda la región. Esto porque en el Perú esas reformas se dieron en medio del colapso del sistema de partidos y del orden institucional, lo que no permitió caminos gradualistas, en los que coexistieran las fuerzas “tradicionales” y las nuevas, como en la mayoría de casos de la región.

Después de las reformas del fujimorismo, la agenda del país y sus actores son totalmente diferentes: los desafíos son ahora lograr una inserción competitiva en el mundo globalizado, atraer inversión nacional y extranjera, donde el Estado adquiere sólo una función reguladora y de apoyo social compensatorio a los grupos en situación de pobreza extrema. Para ello, este Estado debe reformarse y modernizarse, a fin de ser más eficiente y cercano a la población (en ello la descentralización resulta central) y debe invertir en el desarrollo de capacidades sociales (educación y salud, básicamente). Dentro de los parámetros de la economía de mercado, las relaciones entre sociedad y política adquieren otro sentido, como veremos más adelante.

El punto que quiero resaltar aquí es que el estudio de las relaciones entre sociedad y Estado debe considerar los profundos cambios ocurridos en las últimas décadas, que hacen que la problemática envuelta en esas relaciones asuma nuevos contornos, enfrente nuevos desafíos, responda a nuevas variables y dinámicas. Ciertamente, la realidad no se ha inventado de la nada súbitamente, hay importantes continuidades históricas, pero

creo que mucho más provechoso es poner énfasis en el análisis de las novedades antes que en los legados; ello implica también, para las ciencias sociales, nuevas aproximaciones teóricas y analíticas.

## **2. ANTECEDENTES INMEDIATOS: LOS AÑOS OCHENTA Y LA DISPUTA POR LA HERENCIA DEL VELASQUISMO**

Como veíamos, en los años ochenta estuvo en disputa la definición del rumbo del país después de la destrucción del orden oligárquico, como consecuencia de las reformas del gobierno militar, que si bien fueron relativamente eficaces en destruir el viejo orden, no lograron articular otro alternativo. El gobierno militar dio lugar a un proceso de transición a la democracia y luego a su instauración en los años ochenta, por primera vez en la historia peruana sin exclusiones sociales o políticas. En esos años, tuvimos una fuerte disputa en torno al futuro orden del país, que comprendió a todo el espectro político-ideológico. En un extremo tuvimos las propuestas más conservadoras y represivas (en sectores de derecha militares y civiles) y en el otro al fundamentalismo polpotiano de Sendero Luminoso.

En esta década, las relaciones entre sociedad y Estado están marcadas por la disputa que he señalado. Ahora bien, ¿cómo pensar las complejas relaciones entre ambas esferas? ¿Cómo dar cuenta ordenada de sus múltiples aspectos? Creo que podemos pensar esas relaciones en tres dimensiones: primero, por los vínculos propios de una democracia representativa —es decir, por medio de los partidos políticos—; segundo, por medio de grupos de interés y movimientos sociales —es decir, por medio de acciones colectivas de grupos específicos—; y tercero, por medio de la opinión pública, arena que tendrá, como veremos, especial relevancia desde finales de los años ochenta.

En cuanto al sistema de partidos, tenemos un sistema nuevo, en construcción, que, pese a sus debilidades, logró concentrar más de 80% de los votos a lo largo de casi todas las elecciones de la década; es un sistema medianamente representativo de los principales intereses sociales. A la derecha del espectro político se ubicó el Partido Popular Cristiano (PPC), un poco más al centro Acción Popular (AP), ambos con fuertes vínculos orgánicos con sectores altos y medios; el espacio del centro fue ocupado por el APRA, que expresaba a sectores medios y populares; y a la izquierda del espectro se ubicó la Izquierda Unida (IU), con fuertes vínculos con el mundo popular organizado. Estas opciones políticas expresaban pro-

puestas de reestructuración de las relaciones entre sociedad y Estado, desde esquemas liberales, social-demócratas y socialistas.

Además de los mecanismos representativos por medio de los partidos, están los de relación directa entre grupos organizados y el Estado; es decir, lo que hoy conocemos como “sociedad civil”. Yo prefiero hablar más concretamente de acción de grupos de interés y movimientos sociales. Ambos eran relativamente fuertes en los años ochenta y, como hemos visto, con sólidos vínculos con los partidos. Del lado de los sectores altos, tenemos que mencionar la formación de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), agrupación de gremios de empresarios, con gran poder e influencia, y nexos directos primero con el PPC y luego con el Movimiento Libertad de Mario Vargas Llosa y el Frente Democrático (Fredemo)<sup>4</sup>. En cuanto a los movimientos sociales y gremios de sectores populares, tenemos un gran protagonismo de organizaciones sindicales como la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), con estrechos vínculos con el Partido Comunista; magisteriales como el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP), con nexos directos con el Partido Comunista Patria Roja; campesinas como la Confederación Campesina del Perú (CCP), fuertemente relacionada con el Partido Unificado Mariateguista (PUM), etcétera. El APRA también tuvo nexos claros con algunos gremios (como la Central de Trabajadores del Perú-CTP y determinados segmentos de trabajadores y regiones del país). Es más, en los años ochenta se dio propiamente una dinámica *movimientista*. Con este término aludo a una forma de hacer política en la que el poder e influencia se construía por medio del desarrollo de una relación privilegiada con movimientos sociales y grupos de interés, en donde se maximizaban sus demandas para poder entrar mejor a la negociación política.

Una tercera dimensión de las relaciones entre Estado y sociedad se da en la arena de la opinión pública. Cada vez más, la ciudadanía en general se relaciona con el Estado en el debate público, intermediado, por supuesto, por los medios de comunicación masiva. En el espacio mediático, la ciudadanía puede o no sentirse escuchada o representada. Pienso que en los años ochenta la opinión pública era encauzada básicamente a través de la acción de los partidos, así como a través de grupos y movimientos sociales específicos. A pesar de que el sistema político así definido siempre arrastró problemas históricos de legitimidad, durante gran parte de esa década los

<sup>4</sup>Ver Durand (1998, 2001).

diversos reclamos y esperanzas ciudadanas pasaron por esos cauces. Ello habría de cambiar en los años noventa. En los ochenta el problema fundamental de la agenda del país era la gobernabilidad, consecuencia de la polarización ideológica de las distintas opciones en pugna, difícilmente conciliables. No sólo por la diferencia en sus proyectos; también porque, dada la percepción de estar viviendo un momento “plástico”, en el que un orden desaparecía y emergía otro, había estímulos para no desarrollar conductas conservadoras, “adversas al riesgo”, sino, por el contrario, a hacer apuestas fuertes.

Resulta importante mencionar que, dependiendo de las opciones valorativas, políticas o ideológicas, se entenderá de maneras diferentes dónde poner el énfasis en cuanto a las relaciones entre sociedad y Estado; desde el liberalismo, se privilegiarán los mecanismos representativos y la acción de partidos y grupos de interés. Desde esquemas de izquierda, más cercanos a los participativos, se privilegiará la acción de los movimientos sociales y la representación corporativa de organizaciones, en el entendido de que así se estimula la participación “directa” de la población. Podríamos decir también que dentro de esquemas plebiscitarios, se privilegia la relación directa de los líderes con la opinión pública, pasando por encima de otras instancias de intermediación.



Todo esto fue analizado, por supuesto, desde las ciencias sociales peruanas. Ellas no fueron impermeables a las apuestas políticas e ideológicas mencionadas. En términos generales, hubo una fuerte influencia de ideas de izquierda (al igual que en toda la región), lo que llevó a privilegiar el estudio de los “sectores populares”, dentro de esquemas de relación entre sociedad y Estado por medio de movimientos sociales. Esas visiones tendieron a desarrollar esquemas interpretativos “optimistas” del potencial de éstos, y de su capacidad de constituir un “nuevo orden”<sup>5</sup>. En este sentido, los ochenta marcan, en los discursos de historiadores y sociólogos, una excepción dentro de la tradición de construir narrativas “trágicas” a la que hemos hecho referencia. Ese optimismo no era, ciertamente, del todo arbitrario. Desde la segunda mitad de los años setenta, se vieron en el país

<sup>5</sup> Textos paradigmáticos en este sentido son los de Ballón, ed. (1986a, 1986b). Ver también la introducción a Ballón et al. (1990).

masivas movilizaciones y protestas encabezadas por organizaciones populares de muy distinto tipo (sindicales, regionales, de pobladores, de mujeres y otras), inéditas en la historia peruana por su contundencia, que contaban, además, con proyectos definidos y con relaciones estrechas con la izquierda política que, desde 1980, se unificó en Izquierda Unida y que permitía potenciar sus demandas y acciones.

Estos temas fueron abordados desde muy diversos ángulos. Una referencia ineludible es el libro de José Matos Mar, *Desborde popular y crisis del Estado* (1984), en el que se sostenía que los sectores populares, como consecuencia de la migración y la modernización, se emancipaban de esquemas tradicionales que los sometían, rebasaban los márgenes de una institucionalidad estatal que no se había modificado al mismo ritmo que los cambios sociales y que se abría la posibilidad de fundar un nuevo orden, más cercano al Perú emergente. Los trabajos, algo posteriores, de Carlos Franco (1991) también se inscriben dentro de esta óptica, según la cual se estaba ante el posible “alumbramiento” de un nuevo orden y de nuevas relaciones, más cercanas, entre una sociedad históricamente excluida y la institucionalidad estatal. Cabe mencionar también el texto de Degregori, Blondet y Lynch (1986), autores que, si bien comparten el optimismo y las expectativas reseñadas, también son cautos respecto a las nuevas tendencias y las nuevas generaciones: ellos distinguen entre las primeras generaciones de migrantes, básicamente exitosas, y “los hijos de la crisis”, en los que empiezan a percibirse tendencias a la disgregación.

Estas visiones optimistas también se explican, como decía anteriormente, por el apoyo que recibían los movimientos populares desde el propio Estado, en los niveles locales. La presencia de alcaldes de izquierda, tanto en los distritos como en las provincias, abría la posibilidad de respaldar y potenciar sus demandas y acciones, en tanto en esas gestiones ediles se puso énfasis en la promoción de prácticas organizativas y acciones colectivas.

Todo esto en términos generales. Podemos desagregar estas discusiones según los diversos segmentos del mundo popular. En cuanto a la clase obrera y el sindicalismo, la mayoría de trabajos destacaba el desarrollo de una identidad “clasista”, la ideologización y el proyecto de cambio social que manejaban los trabajadores organizados en sindicatos, más allá de un simple “reivindicacionismo”<sup>6</sup>; en el mundo del trabajo también se vio con grandes expectativas al sector informal y sus posibili-

<sup>6</sup> Ver por ejemplo Balbi (1989) y Vildoso (1992).

dades para ser un motor de desarrollo, dentro de procesos de acumulación que permitirían una mejor distribución de la riqueza; sobre el movimiento de pobladores se señaló que ellos cuestionaban implícitamente las políticas estatales de manejo del espacio urbano y abrían la posibilidad de involucrar democráticamente a la población en las decisiones de los gobiernos locales. En los espacios urbanos, en los años ochenta se consolidó un fuerte movimiento de mujeres organizadas para atender colectivamente necesidades alimenticias, tanto de manera autónoma (en comedores) como dentro de esquemas estatales participativos (como el Programa del Vaso de Leche), prácticas que, además, reivindicaban el papel de la mujer y cuestionaban implícitamente conductas machistas. En el campo, se habló de los movimientos regionales, cuestionando la organización centralista del Estado, y de las rondas campesinas como formas de organización del campesinado con potencial para enfrentar no sólo problemas de seguridad y violencia sino también como germen de formas de democracia directa.

Todo lo dicho hasta acá concierne a las relaciones entre el Estado y los sectores populares. En cuanto a los sectores altos, también fueron estudiadas las organizaciones de empresarios, particularmente la CONFIEP, constituida a inicios de los años ochenta. Lo que diversos trabajos muestran es que los distintos sectores de empresarios mantuvieron relaciones fluctuantes con el poder estatal. La CONFIEP surge precisamente para defender sus intereses y demandas ante iniciativas estatales, cuestión sentida como necesaria después de las reformas del gobierno militar. Durante el segundo *belaudismo*, período en el que se intentó emprender una reforma neoliberal (básicamente por medio de una reforma arancelaria y la liberalización comercial), se produjeron algunos conflictos con sectores industriales, que lograron morigerar el ímpetu reformista. Durante el gobierno de García, hubo una suerte de “luna de miel” entre 1985 y 1987, período en el que la reactivación del mercado interno permitió una suerte de alianza entre el gobierno y los empresarios. Sin embargo, a partir del intento de estatización de la banca, los empresarios pasaron resueltamente a la oposición, y no sólo eso sino que entraron abiertamente a la acción política por medio del Movimiento Libertad y el Fredemo.

Es interesante anotar que, analizando las características de la clase empresarial y de los grupos de poder, encontramos que éstos son radicalmente distintos de los registrados en los años sesenta, antes de las reformas velasquistas. El poder en el Perú pasó de una hegemonía de sec-

tores terratenientes agrarios y mineros a una orientada al sector industrial y financiero. Estos nuevos intereses empresariales tuvieron su expresión más clara en los famosos “doce apóstoles” de los que se hablaba durante los años de Alan García. Quiero resaltar esto porque, como veremos, después de las reformas del fujimorismo, la composición de los grupos de poder volvió a cambiar radicalmente. Estos cambios marcan discontinuidades en cuanto al poder y la autoridad en el país, y refuerzan la tesis de que en el Perú las viejas estructuras de autoridad y poder se han desvanecido, pero no han aparecido otras. De allí el desorden extremo en el que vivimos.

\* \* \*

En suma, en los años ochenta, las relaciones entre sociedad y Estado se dieron a través de los partidos políticos, dentro de esquemas representativos, y por mecanismos de participación directa, a través de la acción de grupos de interés y movimientos sociales, que se expresaron en la acción colectiva de una amplia gama de grupos que transmitían las demandas de los diversos sectores sociales. Ello permitió que la opinión pública se encauzara en lo básico por esos canales, pese a la alta volatilidad de las identidades y lealtades políticas. Pero ello cambiaría rápidamente hacia finales de los ochenta, especialmente después del ajuste de 1988 y sus efectos.

### **3. LOS NOVENTA Y EL FUJIMORISMO: LA REESTRUCTURACIÓN NEOLIBERAL, LA DESTRUCCIÓN INSTITUCIONAL Y NUEVOS MECANISMOS DE RELACIÓN ENTRE SOCIEDAD Y ESTADO<sup>7</sup>**

La crisis del gobierno de Alan García empezó no en 1987, con el intento de estatización de la banca, sino en 1988, después del programa de ajuste iniciado en setiembre. Recién en ese momento empezó el proceso hiperinflacionario y cayó dramáticamente la aprobación de la gestión presidencial. Pero el ajuste de 1988 tuvo consecuencias de más largo plazo. En realidad, puede decirse que constituyó una suerte de estocada a las posibilidades de acciones colectivas de protesta, redujo en extremo los recursos movilizables para la acción colectiva. Esto porque fue el episodio más fuerte de una

<sup>7</sup> Visiones panorámicas de los temas tratados en esta parte pueden verse en Ames et al. (2001), Kahatt (2000) y Sanborn et al. (2000).

larguísima serie de ajustes iniciados en la segunda mitad de los años setenta. Una de las consecuencias de todo esto es que la población en general, el ciudadano promedio, progresivamente dejó de estar representado por los grupos de interés y por los movimientos sociales protagonistas de la escena pública en años anteriores.

Fue así como se abrió una crisis de representación social y política, en medio del colapso del modelo de intervención estatal, de la “matriz Estado-céntrica” a la que hemos hecho referencia. El Perú empezó a atravesar en este momento el mismo camino que pasaron casi todos los países de la región, con sus particularidades. En este contexto, particularmente problemático, los actores partidarios enfrentaron las elecciones generales de 1990. Como consecuencia de la crisis del gobierno aprista, de los errores de campaña del Fredemo y de la división de la IU, inesperadamente, un desconocido Alberto Fujimori quedó segundo en la elección presidencial, y con el apoyo del APRA y de la izquierda, logró alcanzar la presidencia.

Fujimori, en minoría en el Congreso, optó rápidamente por una estrategia de acumulación de poder que pasó por la confrontación con el orden institucional que le ponía límites, tratando de aprovechar la crisis de legitimidad del sistema político que lo había llevado a la presidencia, aunque en una posición minoritaria. A lo largo de 1991, enfrentó la generalizada oposición de movimientos de protesta, que se levantaban tanto en contra de su manejo autoritario como de su radical programa de ajuste económico. Como sabemos, Fujimori logró ganar esa confrontación porque el ajuste mostró su éxito en reducir sustancialmente la inflación desde los últimos meses de 1991, pese a sus enormes costos sociales, dando legitimidad a un liderazgo fuerte, y permitiendo armar una coalición con las Fuerzas Armadas y los poderes de facto. En términos analíticos, los conflictos de 1991 muestran el final de la dinámica *movimientista* a la que hicimos referencia: desde entonces, la clave del poder no estuvo más en la capacidad de movilizar a grupos de interés o movimientos sociales, dado que ellos dejaron de ser representativos o expresivos de la mayoría ciudadana. Ella empezó a expresarse cada vez más a través de la opinión pública, que privilegió el control de la inflación antes que cualquier otra consideración. Lo que está en la base de esto es la reducción del empleo formal y la extensión del empleo informal, el consiguiente desgaste del sindicalismo y la pérdida de centralidad del mundo organizado.

El punto es que, hacia finales de 1991, Fujimori apareció como el garante de la estabilidad del país, y ello le permitió dar con éxito su “auto-

golpe” de abril de 1992. Esa imagen se consolidó con la captura de Abimael Guzmán en setiembre del mismo año, de modo que pudo sumar al éxito en el terreno de la economía éxitos en el campo de la lucha anti-subversiva, y así logró “solucionar” los dos problemas sentidos como principales por la población: la inflación y la violencia.

A lo largo de 1992, con la consolidación del fujimorismo, se reforzó también la aplicación de profundas reformas estructurales orientadas hacia el mercado, lo que puso fin al orden de centralidad estatal que venía, como hemos visto, de varias décadas atrás. Aquí cabe mencionar de nuevo que lo sucedido en el Perú es un proceso que ocurrió en toda la región. Tal como en nuestro país, hubo hiperinflación en Bolivia, Argentina y Brasil, y en casi todos los países hubo desarreglos económicos extremos en el tránsito del modelo Estado-céntrico a modelos de economía de mercado. En todas partes, el proceso ha sido muy tortuoso y difícil, con enormes protestas, costos sociales y crisis políticas. En todas partes los sistemas de partidos cambiaron, los perfiles de los grupos de interés y movimientos sociales se modificaron; sin embargo, sólo en el Perú se produjo el colapso del sistema de partidos (con la excepción reciente y relativa de Venezuela) y del sistema de representación íntegro vigente en los años anteriores. Con ese colapso se pudo consolidar un liderazgo político autoritario, que se propuso concentrar el poder y destruir cualquier intento de acción social o política que pudiera desafiar su lógica de control. Con este colapso, además, se produjo un quiebre drástico con el pasado inmediato, una solución de continuidad, en la que las estructuras de poder y autoridad vigentes prácticamente terminaron; el problema es que ellas no han logrado ser reconstituidas en un nuevo “pacto social”.

En los años ochenta hablábamos de perspectivas “optimistas” de análisis en las ciencias sociales. Después del ajuste de 1988, de la hiperinflación, de la extensión y aumento de la violencia política y social, y después del ajuste de 1990, poco a poco esas lecturas dejaron de tener vigencia. Desde entonces, por el contrario, empezaron a darse lecturas que enfatizaron, en extremo, procesos de desestructuración social, pero, en general, la debilidad de todas las formas de intermediación entre sociedad y Estado. Por un lado aparecía un Estado sin legitimidad y, por otro, actores sociales debilitados en extremo.

Veamos algunas de las múltiples manifestaciones de estas últimas lecturas; ya nos hemos referido al debilitamiento del movimiento sindical. Junto con esto se produjo la extensión de la informalidad, pero, a diferencia de antes, ya no se sostenían visiones optimistas sobre sus posibili-

dades de acumulación y desarrollo; el movimiento de pobladores se desmovilizaba, una vez satisfechas sus demandas por servicios básicos, dentro de un proceso de consolidación del espacio urbano; los movimientos de mujeres organizadas en torno a la supervivencia mostraban su extrema dependencia de agentes externos y la reducción de sus intereses a los relacionados con la subsistencia; los municipios de izquierda, que supuestamente iban a potenciar la actuación de las organizaciones populares, mostraron también grandes límites, así como las ONG; ambas, en realidad, manejaban agendas propias, con intereses y visiones que no necesariamente coincidían con las de las poblaciones y sus organizaciones.

Ahora bien, creo haber dejado en claro que mi planteamiento es que los mecanismos de relación entre sociedad y Estado vigentes hasta finales de los años ochenta colapsaron en los años noventa, lo que dio lugar a nuevas formas de relación. ¿Cuáles fueron éstas? Empecemos por lo ocurrido en el terreno de la política. Desaparecidos los partidos “tradicionales”, el espacio político empezó a ser ocupado por figuras “independientes”, liderazgos sumamente frágiles y volátiles, contruidos sobre los escombros de los partidos de los años ochenta. Estas nuevas representaciones políticas aparecen casi como “omnibuses” que transportan candidatos a cargos públicos, sin mayores definiciones programáticas o ideológicas. Esta caracterización comprende también al fujimorismo, ciertamente, que no llegó a constituirse como movimiento político, dada su extrema personalización y su vocación no institucional.

En cuanto a las organizaciones sociales, pienso que lo central es que, en los últimos años, la mayoría de gremios y organizaciones sociales existentes han devenido en espacios de articulación de grupos de interés particulares, y no puede decirse que sean representativos de los intereses de las comunidades en las que actúan. Las comunidades, en contextos complejos, no existen como entes homogéneos, sino que constituyen redes de intereses diversos, no siempre convergentes. Así, las organizaciones existentes son más bien expresivas de segmentos específicos, de redes siempre parciales; además, muchas veces estas redes están enfrentadas entre sí, en conflicto por la consecución de recursos siempre escasos, por relacionarse con agentes externos, gubernamentales y no gubernamentales, que son los proveedores de esos recursos. De este modo, los líderes populares de base que resultan siendo interlocutores de las iniciativas de los agentes externos no son tanto *representantes* de comunidades o grupos sino más bien *intermediarios*, que cumplen la función de *brokers* entre los agentes proveedores de recursos o iniciativas de políticas públicas y segmentos

específicos de las comunidades o grupos. Estos *brokers*, por lo tanto, tienen también una agenda propia, y no es necesariamente la de los intereses o grupos en cuyo nombre actúan; ellos han de recibir algún tipo de incentivo selectivo, que justifique su intermediación. Una de las muchas consecuencias de esto es que los esquemas participativos, que descansan en una relación estrecha con estos personajes, en realidad no llegan al ciudadano promedio, que también percibe con cierta desconfianza la actuación de estos líderes sociales. Esto debe ser considerado en cualquier estrategia de intervención.

En una situación como ésta, el ciudadano promedio se relaciona con el Estado sobre la base de necesidades o demandas específicas, sin pasar necesariamente por formas de organización corporativa; y se expresa por medio de mecanismos representativos-institucionales, entre los cuales los gobiernos locales destacan como una instancia de gobierno que las personas sienten como más cercana, pese a todas sus limitaciones. En los últimos años, pese a que es cierto que el fujimorismo debilitó la institucionalidad municipal, también lo es que dichos gobiernos dispusieron de más recursos para hacer obras y ganar legitimidad ante sus comunidades. En todo caso, se trata de uno de los espacios más prometedores para vincular sociedad y Estado.

Rotos los vínculos antes presentes entre sociedad y Estado, que pasaban por organizaciones, cobra cada vez más centralidad la arena de la opinión pública como un espacio de relación, en el que las diversas expectativas ciudadanas impactan sobre el funcionamiento del sistema político con la intermediación de los medios masivos y las empresas encuestadoras. Ciertamente, se trata de un mecanismo de relación precario, sujeto a manipulación por parte de los intermediarios, en el que no existe la posibilidad de diálogo, pero no por ello menos importante para los actores políticos. Precisamente por eso Fujimori se preocupó especialmente por el control de la prensa y por los humores de la opinión pública durante su gobierno.

Dado que las formas de expresión de la sociedad ante el Estado quedaron reducidas a aquellas surgidas de mecanismos electorales y a la difusa opinión pública, y a la acción de grupos de interés específicos —que agrupan a los sectores con mayor capacidad de movilizar recursos e invertirlos en acciones colectivas—, un sector mayoritario del país, en situación de pobreza, quedó prácticamente sin mecanismos de expresión, sin medios para hacer valer sus intereses. Si bien los pobres se organizan y participan en agrupaciones y actividades comunales, su capacidad de acción política y de presión es muy limitada.

El debilitamiento del mundo organizativo no sólo se dio en el mundo popular sino también en el ámbito de las organizaciones empresariales. Durante el fujimorismo, los gremios de empresarios también entraron en conflictos, desatados por los profundos cambios ocurridos durante estos años. Las reformas neoliberales trajeron cambios muy profundos en la estructura y composición de los grupos de poder, al punto de que los principales en la actualidad son totalmente diferentes de los existentes en los años ochenta, salvo algunas pocas excepciones. Los intereses que ahora priman son los de corporaciones extranjeras que se encuentran en la banca y en las empresas privatizadas (como sucede en las comunicaciones). Los principales grupos empresariales ya no son nacionales, y en todo caso los sectores nacionales están asociados minoritariamente con el capital transnacional. Los sectores hegemónicos están en la banca y en la minería, ya no se ubican más en la industria ni en el comercio. Estos procesos produjeron el debilitamiento de la CONFIEP y su práctica división en la segunda mitad de los años noventa; así separaron rumbos los “ganadores” del proceso de reformas (mineros, exportadores, grupos financieros) y los “perdedores” (industriales y comerciantes, cuyo proceso de acumulación se encuentra atado al reducido mercado interno)<sup>8</sup>.

En los últimos años, desaparecidos o en crisis los actores políticos y sociales que estuvieron en construcción a lo largo de los años ochenta, el espacio “vacío” entre sociedad y Estado muchas veces logró ser cubierto por mecanismos de relación directa, sin intermediaciones, de naturaleza clientelar para los sectores populares o “mercantilistas” frente a grupos de interés particulares. Respecto a los sectores populares, ello funcionó a través de programas de ayuda social; el Estado, aprovechando la situación de precariedad de las comunidades en situación de pobreza, intercambió el otorgamiento de beneficios a cambio de apoyo político. Según datos de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNV) del año 2000, 75,3% de los pobres extremos recibieron de alguna forma alimentos donados por parte de alguno de los muchos programas de asistencia alimentaria del gobierno. Entre los pobres no extremos, 59,2% recibió algo, y también casi la mitad de los hogares del país.

La generalización del tema de la pobreza y la importancia de la pobreza extrema nos llevan a preguntarnos si es que existen incentivos políticos para que el Estado y los actores políticos se preocupen seriamente por el

<sup>8</sup>Sobre el tema, ver Durand (1999 y 2001), Gonzales de Olarte (1998), Castillo y Quispe (1997), Vásquez (2000) y Cotler (1998a y 1998b).

tema. Lamentablemente, la respuesta es que no. La pobreza extrema se concentra básicamente en la sierra rural: 45,3% de los pobres extremos se encuentran dispersos en ella. Su dispersión y poca visibilidad política hace que sus necesidades no se puedan convertir claramente en demandas, por lo que éstas suelen ser postergadas frente a otros reclamos. Cuando se ataca la pobreza, por ello, los esfuerzos se suelen concentrar en la pobreza no extrema, y 30% de ella se concentra en Lima. Políticamente, es mucho más rentable concentrar los esfuerzos en la capital.

Cuadro 1. Totales de pobres extremos y pobres no extremos por dominios geográficos

Población	Pobres extremos	Pobres no extremos
Lima	350.782	2.991.094
Costa urbana	382.660	2.040.854
Costa rural	362.370	491.569
Sierra urbana	213.106	1.227.239
Sierra rural	1.704.690	2.011.534
Selva urbana	179.682	631.177
Selva rural	568.347	689.506
Total	3.761.637	10.082.973

*Fuente:* Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV), 2000.

*Elaboración:* IEP.

Las consecuencias de esto son claras. Si analizamos la distribución del gasto social total del gobierno, encontramos un claro sesgo regresivo. Del total del gasto social realizado en 1996, sólo 35% benefició al 40% más pobre. Esto muestra que el gasto social, en vez de concentrarse en la población más necesitada, termina atendiendo a grupos distintos de los más pobres. Esta distribución del gasto se debe al comprobado carácter regresivo de buena parte del gasto en educación (secundaria y superior) y salud (atención hospitalaria)<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Para dar una idea de la magnitud de esto, 50% de los gastos en educación superior se concentró en la población perteneciente al 20% más rico. Asimismo, 30% de los recursos destinados a atención hospitalaria beneficiaron al 20% más rico, según datos del Banco Mundial (1998).

Cuadro 2. Distribución agregada del gasto social  
Quintiles y participación del gasto social total (%)

Quintil	Porcentaje del gasto social
1 (más pobre)	16,6
2	18,6
3	21,2
4	22,4
5 (más rico)	21,1

Tomado de Banco Mundial (1998).

Otro indicador al respecto lo encontramos al analizar la cobertura de los principales programas de ayuda alimentaria. Los cuatro principales se concentran claramente en la atención de los pobres no extremos, mayoritariamente en Lima. El hecho de que uno de los mecanismos privilegiados de relación entre los pobres y el Estado pasen por programas sociales especiales hace que proliferen mecanismos clientelares, que debilitan mecanismos institucionales más convencionales que permitirían mejor participación y control.

Cuadro 3. Usuarios de los programas sociales por tipo de pobreza

	Vaso de Leche	Comedores populares	Clubes de madres	Desayunos escolares
Pobres extremos	20,8	12,3	20,3	23,1
Pobres no extremos	44,1	50,9	47,1	43,6
No pobres Ia <sup>a</sup>	20,7	21,2	20,9	19,8
No pobres Ib	9,9	10,5	6,4	9,2
No pobres II	4,4	5,1	5,2	4,2
Total	100	100	100	100

Fuente: ENNIV (2000).

Elaboración: IEP.

<sup>a</sup> La categoría "No pobres Ia" es muy importante, y comprende a la población técnica no pobre, pero apenas por encima de la situación de pobreza. La categoría "No pobres Ib" es aquella que está más lejos de la línea de pobreza, pero en situación de vulnerabilidad. Sólo la categoría "No pobres II" es la que está "a salvo" de la pobreza: según datos de la ENNIV 2000, ella comprende apenas 13,3% de la población. Ver Tanaka y Trivelli (2001).

Como consecuencia del quiebre de los mecanismos institucionales de relación entre sociedad y Estado, y del quiebre de más largo plazo de las formas tradicionales de autoridad y poder, encontramos que en el Perú se registran los niveles más bajos de legitimidad del sistema político en el mundo, según datos de la encuesta mundial de valores de la Universidad de Michigan, datos que se confirman al analizar la información del Latino-barómetro de los últimos años. Pero todo esto ha tenido también efectos desestructurantes sobre las relaciones interpersonales entre los peruanos. En nuestro país se registran también los niveles más bajos de confianza interpersonal en el mundo; según el Latinobarómetro, aparecemos, además, con niveles muy bajos en cuanto a la percepción de las virtudes de nuestros propios compatriotas. Todo esto, por supuesto, tiene implicancias negativas sobre las posibilidades de organizarse y actuar de manera colectiva, y se da, además, en un contexto social de pérdida de referentes estables, incertidumbre, desapego de la esfera pública y repliegue sobre el ámbito privado.

Ahora bien, es justo reseñar también que en los últimos años han aparecido algunos nuevos actores, que han permitido avances, al menos parciales, en un sentido más democrático. Un ejemplo claro de los matices entre avances y retrocesos podemos encontrarlo en la entrada de la agenda de género en la esfera pública y en la acción del movimiento feminista. El fujimorismo adoptó, básicamente siguiendo una agenda transnacional, la agenda de género, pero combinó iniciativas positivas con un estilo de conducción autoritario. Otro ejemplo de avances parciales se dio con el movimiento de derechos humanos. Precisamente por las violaciones contra estos derechos durante el fujimorismo, en un contexto de debilidad de los partidos, el movimiento que los defiende logró una gran centralidad y legitimidad pública, que permitió la confluencia y acción concertada de diversas organizaciones antes dispersas. Finalmente, otro actor que merece atención lo constituyen las ONG y las agencias de desarrollo, que también cumplen, a su manera, con una función de intermediación entre sociedad y Estado.

\* \* \*

En medio de grandes dificultades y graves problemas de legitimidad, el fujimorismo logró su reelección en los comicios del 2000, en los que emergió inesperadamente Alejandro Toledo como el líder de la oposición. A pesar de ello, el fujimorismo se derrumbó estrepitosamente poco

tiempo después de haber iniciado su tercer período, básicamente como consecuencia de sus contradicciones internas, desencadenadas por presiones externas. Así, la caída de Fujimori no es consecuencia del vigor de la oposición social y política, que —como hemos visto— estaba (y está) en una situación de enorme precariedad. Con todo, los escándalos del final del fujimorismo y la exaltación de las campañas electorales del 2000 y el 2001 han generado grandes expectativas de cambio y presiones sobre un gobierno nuevo, que asume el poder en condiciones de debilidad organizativa, indefinición partidaria e inexperiencia en cuanto a la gestión pública. El actual gobierno casi por definición no logrará satisfacer las aspiraciones ciudadanas ni la movilización dispersa, sin proyectos, maximalista, descontrolada, que ha empezado a manifestarse en algunos pequeños núcleos organizados.

Estos problemas caracterizan el momento de transición presente. La fragmentación y la debilidad de los actores sociales y políticos llamados a procesar dichas aspiraciones hacen que existan demandas cruzadas, lo que genera un problema de agregación de preferencias, hace prácticamente imposible satisfacerlas y ahonda las brechas existentes entre sociedad y Estado. A pesar de las dificultades de la situación presente, hay también oportunidades únicas para recomponer las relaciones entre sociedad y Estado en un sentido democrático. Si observamos las últimas décadas, encontraremos que nunca como ahora, dada la terrible experiencia dejada por el fujimorismo, hay tanto consenso en torno a la importancia de la promoción y defensa de los valores democráticos, de la transparencia, de la lucha contra la corrupción y el autoritarismo. Nunca antes hubo tanto grado de convergencia programática en torno al centro político en las propuestas de los principales actores, sobre el reconocimiento de los límites tanto del viejo modelo populista como del modelo neoliberal y en torno a la necesidad de reconstruir las capacidades de intervención del Estado, para hacer más competitiva la economía de mercado y reducir sus costos sociales.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALBERTI, Giorgio

- 1991 "Democracy by Default: Economic Crisis, Movimientismo and Social Anomie". Ponencia presentada en el XV Congreso de la Asociación Internacional de Ciencia Política. Buenos Aires.

ALFORD, Robert y Roger FRIEDLAND

- 1985 *Powers of Theory. Capitalism, the State and Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.

AMES, Rolando et al.

- 2001 *Situación de la democracia en el Perú, 2000-2001*. Lima, PUCP.

BALLÓN, Eduardo, ed.

- 1986a *Movimientos sociales y crisis: el caso peruano*. Lima, DESCO.  
 1986b *Movimientos sociales y democracia: la fundación de un nuevo orden*, Lima, DESCO.

BALLÓN, Eduardo et al.

- Movimientos sociales: elementos para una relectura*. Lima, DESCO.

BALBI, Carmen Rosa

- 1997 "Politics and Trade Unions in Peru". En Philip Mauceri y Max Cameron (eds.). *The Peruvian Labyrinth: Polity, Society, Economy*. Pennsylvania State University, Penn State Press, pp. 134-151.  
 1994 "Sindicalismo y flexibilización del mercado de trabajo en el Perú", *Debates en Sociología*, n.º 19, Lima, PUCP, pp. 91-117.  
 1989 *Identidad clasista en el sindicalismo: su impacto en las fábricas*. Lima, DESCO.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

- 1997 *Progreso económico y social: informe 1997. América Latina tras una década de reformas*. Washington, BID.

BANCO MUNDIAL

- 1998 *Peru: Poverty Comparisons*. Country Department 6. Washington, D. C., Banco Mundial.

BARRIG, Maruja

- 2000 *La persistencia de la memoria: feminismo y Estado en el Perú de los noventa*. Cuadernos de Investigación Sociológica 15. Lima, PUCP.

BLONDET, Cecilia

- 2002 *El encanto del dictador. Mujeres y política en la década de Fujimori*. Lima, IEP.  
 1998 *La emergencia de las mujeres en el Poder. ¿Hay cambios en Perú?* Documento de Trabajo 92, Sociología y Política 13. Lima, IEP.

- 1995 “El movimiento de mujeres en el Perú”. En Julio Cotler (ed.). *Perú: 1964-1994. Economía, sociedad y política*. Lima, IEP, pp. 103-134.
- BURGA, Manuel y Alberto FLORES GALINDO  
1981 *Apogeo y crisis de la república aristocrática*. Lima, Ediciones Rikchay Perú. Segunda edición.
- CALDERÓN, Julio y Rocío VALDEAVELLANO  
1991 *Izquierda y democracia. Entre la utopía y la realidad. Tres municipios en Lima*. Lima, Instituto de Desarrollo Urbano-CENCA.
- CARRILLO, Juan Carlos y David SULMONT  
1991 “¿Teoría de la anomia o anomia de la teoría?”, *Debates en Sociología*, n.º 16, Lima, PUCP, pp. 209-221.
- CARRIÓN, Julio, Martín TANAKA y Patricia ZÁRATE  
1999 *Participación democrática en el Perú*. Estudio elaborado para la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). Lima, IEP.
- CASTILLO, Manuel y Andrés QUISPE  
1997 “Reforma estatal, institucionalidad y sector privado”. En Manuel Castillo y Andrés Quispe. *El Estado post-ajuste. Institucionalidad, Estado, actores y conflictos empresariales*. Lima, DESCO, pp. 119-171.
- CAVAROZZI, Marcelo  
1996 *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. Rosario, Homo Sapiens.
- CHOCANO, Magdalena  
1987 “Ucronía y frustración en la conciencia histórica peruana”, *Márgenes*, año 1, n.º 2, octubre, Lima, SUR, pp. 43-60.
- COLLIER, Ruth y David COLLIER  
1991 *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, Princeton University Press.
- CONAGHAN, Catherine  
1999 “Entre las amenazas y la complicidad: el Estado y la prensa en el Perú de Fujimori”. En Fernando Tuesta (ed.). *El juego político. Fujimori, la oposición y las reglas*. Lima, Fundación Friedrich Ebert, pp. 247-271.  
1995 “Polls, Political Discourse and the Public Sphere: The Spin on Peru’s Fujigolpe”. En Peter Smith (ed.). *Latin America in Comparative Perspective. New Approaches to Methods and Analysis*. Boulder, Westview Press, pp. 227-255.
- CÓRDOVA, Patricia  
1996 *Liderazgo femenino en Lima. Estrategias de supervivencia*. Lima, Fundación Friedrich Ebert.

COTLER, Julio

- 2000 “La gobernabilidad en el Perú: entre el autoritarismo y la democracia”. En Julio Cotler y Romeo Grompone. *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima, IEP, pp. 13-75.
- 1998a *Los empresarios y las reformas económicas en el Perú*. Documento de Trabajo 91. Lima, IEP.
- 1998b *La articulación y los mecanismos de representación de las organizaciones empresariales*. Documento de Trabajo 97. Lima, IEP.
- 1995 “Political Parties and the Problems of Democratic Consolidation in Peru”. En Scott Mainwaring y Timothy Scully (eds.). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. California, Stanford University Press, pp. 323-353.
- 1994 “Crisis política, outsiders y autoritarismo plebiscitario: el fujimorismo”. En *Política y sociedad en el Perú: cambios y continuidades*. Lima, IEP, pp. 165-228.
- 1978 *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Lima, IEP.

DEGREGORI, Carlos Iván

- 2000 *La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima, IEP.
- 1993 “Identidad étnica, movimientos sociales y participación política en el Perú”. En Alberto Adrianzén et al. *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*. Lima, IFEA-IEP, pp. 113-133.
- 1986 “Del mito de Inkarrí al mito del progreso”, *Socialismo y Participación*, n.º 36, diciembre, Lima, CEDEP, pp. 49-56.

DEGREGORI, Carlos Iván y Carlos RIVERA

- 1994 *Perú 1980-1993: Fuerzas Armadas, subversión y democracia. Redefinición del papel militar en un contexto de violencia subversiva y colapso del régimen democrático*. Documento de Trabajo 53. Lima, IEP.

DEGREGORI, Carlos Iván, Cecilia BLONDET y Nicolás LYNCH

- 1986 *Conquistadores de un nuevo mundo: de invasores a ciudadanos en San Martín de Porres*. Lima, IEP.

DEGREGORI, Carlos Iván, José CORONEL y Ponciano DEL PINO

- 1999 “Gobierno, ciudadanía y democracia: una perspectiva regional”. En John Crabtree y Jim Thomas (eds.). *El Perú de Fujimori: 1990-1998*. Lima, Universidad del Pacífico-IEP, pp. 437-465.

DE SOTO, Hernando

- 1989 *El otro sendero*. Bogotá, ILD. Octava edición.

DELPINO, Nena

- 1991 “Organizaciones femeninas por la alimentación: un menú sazonado”. En Luis Pásara, Nena Delpino, Rocío Valdeavellano y Alonso Zarzar. *La*

*otra cara de la Luna. Nuevos actores sociales en el Perú*. Buenos Aires, CEDYS, pp. 29-72.

DELPINO, Nena y Luis PÁSARA

1991 “El otro actor en escena: las ONGDs”. En Luis Pásara, Nena Delpino, Rocío Valdeavellano y Alonso Zarzar. *La otra cara de la Luna. Nuevos actores sociales en el Perú*. Buenos Aires, CEDYS, pp. 154-173.

DIETZ, Henry

1998 *Urban Poverty, Political Participation and the State. Lima 1970-1990*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

DRZEWIENIECKI, Joanna

2000 *Coordinadora Nacional de Derechos Humanos: un estudio de caso*. Cuadernos de Investigación Sociológica 17. Lima, PUCP.

DURAND, Francisco

2001 “Relaciones peligrosas. Los empresarios bajo el régimen fujimorista”, *Cuestión de Estado* n.º 29, Lima, IDS, pp. 36-41.

1999 “La democracia, los empresarios y Fujimori”. En Fernando Tuesta (ed.). *El juego político. Fujimori, la oposición y las reglas*. Lima, Fundación Friedrich Ebert, pp. 165-199.

1998 “Collective Action and the Empowerment of Peruvian Business”. En Francisco Durand y Eduardo Silva (eds.). *Organized Business, Economic Change, and Democracy in Latin America*. Florida, North-South Center, Universidad de Miami, pp. 253-280.

1994 *Business and Politics in Peru. The State and the National Bourgeoisie*. Boulder, Westview Press.

FOWKS, Jacqueline

1996 *La prensa como actor político en la consolidación democrática en el Perú durante el primer gobierno de Fujimori (1990-1995)*. Tesis de maestría. México, UNAM.

FOX, Jonathan

1994 “The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship. Lessons from Mexico”, *World Politics*, vol. 46, n.º 2, pp. 151-184.

FRANCO, Carlos

1991 *Imágenes de la sociedad peruana: la otra modernidad*. Lima, CEDEP.

FRANCKE, Pedro

2001 “Políticas públicas y pobreza en el Perú de los noventa”. En Emir Sader (comp.). *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas*. Buenos Aires, CLACSO, pp. 29-50.

GARCÍA NARANJO, Aída

1994 *Nosotras, las mujeres del Vaso de Leche, 1984-1994*. Lima, CEDAL.

GERMANI, Gino

1965 *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires, Paidós.

GOLTE, Jürgen

1995 "Nuevos actores y culturas antiguas". En Julio Cotler (ed.). *Perú, 1964-1994. Economía, sociedad y política*. Lima, IEP, pp. 135-148.

GONZALES DE OLARTE, Efraín

1998 *El neoliberalismo a la peruana. Economía política del ajuste estructural, 1990-1997*. Lima, IEP.

GRAHAM, Carol

1994 *Safety Nets, Politics, and the Poor. Transitions to Market Economies*. Washington D. C., The Brookings Institution.

GROMPONE, Romeo

2000 "Al día siguiente: el fujimorismo como proyecto inconcluso de transformación política y social". En Julio Cotler y Romeo Grompone. *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima, IEP, pp. 77-174.

1999 *Las nuevas reglas de juego. Transformaciones sociales, culturales y políticas en Lima*. Lima, IEP.

1991a "Jóvenes de clases populares: apoliticismo, búsquedas comunitarias y radicalización". En Romeo Grompone. *El velero en el viento: política y sociedad en Lima*. Lima, IEP, pp. 21-71.

1991b "Los informales: redes, intereses y política". En Romeo Grompone. *El velero en el viento*. Lima, IEP, pp. 73-105.

1991c "Las mujeres organizadas y la escena pública". En Romeo Grompone. *El velero en el viento*. Lima, IEP, pp. 107-140.

1990 "Las lecturas políticas de la informalidad". En Alberto Bustamante (ed.). *De marginales a informales*. Lima, DESCO, pp. 33-67.

GROMPONE, Romeo y Carlos MEJÍA

1996 *Nuevos tiempos, nueva política*. Lima, IEP.

HENRÍQUEZ, Narda

1986 "Notas y tesis sobre movimientos regionales en el Perú". En Eduardo Ballón (ed.). *Movimientos sociales y crisis: el caso peruano*. Lima, DESCO, pp. 165-224.

HOBBSAWM, Eric

1995 *Historia del siglo XX*. Barcelona, Crítica.

HUNEFELDT, Christine

1997 "The Rural Landscape and Changing Political Awareness. Enterprises, Agrarian Producers, and Peasant Communities, 1969-1994". En Maxwell Cameron y Philip Mauceri (eds.). *The Peruvian Labyrinth: Polity, So-*

*ciety, and Economy*. Pennsylvania State University, Penn State University Press, pp. 107-133.

IGUÍNIZ, Javier, Rosario BASAY y Mónica RUBIO

1993 *Los ajustes. Perú 1975-1992*. Lima, Fundación Friedrich Ebert.

KAHATT, Farid

2000 *Sociedad civil y gobernabilidad democrática en el Perú*. Cuadernos de Investigación Social 14. Lima, PUCP.

KAY, Bruce

1995 "Fujipopulism and the Liberal State in Peru, 1990-1995". Ponencia presentada en el Congreso de la Latin American Studies Association. Washington D. C., 28-30 de setiembre.

LIJPHART, Arend y Carlos WAISMAN (eds.)

1996 *Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America*. Boulder, Westview Press.

LÓPEZ, Sinesio

1997 *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima, Instituto de Diálogo y Propuestas.

1990 *El dios mortal: Estado, sociedad y política en el Perú del siglo XX*. Lima, IDS.

LORA, Carmen

1996 *Creciendo en dignidad. Movimiento de comedores autogestionarios*. Lima, Instituto Bartolomé de Las Casas-Rímac, Centro de Estudios y Publicaciones.

LYNCH, Nicolás

1999 *Una tragedia sin héroes. La derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú 1980-1992*. Lima, UNMSM.

1992 *La transición conservadora. Movimiento social y democracia en el Perú 1975-1978*. Lima, El Zorro de Abajo.

1989 "¿Anomia de regresión o anomia de desarrollo?", *Socialismo y Participación* n.º 45, marzo, pp. 19-27.

MANRIQUE, Nelson

1999 "Introducción. Algunas reflexiones sobre el colonialismo, el racismo y la cuestión nacional". En Nelson Manrique, *La piel y la pluma*. Lima, SUR, pp. 11-28.

MARCUS, Jane y Martín TANAKA

2001 *Lecciones del final del fujimorismo*. Lima, IEP.

MATOS MAR, José

1984 *Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Lima, IEP.

- MCADAM, Doug, John MCCARTHY y Mayer ZALD  
 1996 *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MCCCLINTOCK, Cynthia y Abraham F. LOWENTHAL (comps.)  
 1989 *El gobierno militar: una experiencia peruana*. Lima, IEP.
- MURAKAMI, Yusuke  
 2000 *La democracia según C y D. Un estudio de la conciencia y el comportamiento político de los sectores populares de Lima*. Lima, IEP-JCAS.
- NEIRA, Hugo  
 1987 "Violencia y anomia: reflexiones para intentar comprender", *Socialismo y Participación*, n.º 37, marzo, pp. 1-13.
- NORTH, Douglass  
 1995 *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- NUGENT, José Guillermo  
 1992 *El laberinto de la choledad*. Lima, Fundación Friedrich Ebert.
- O'DONNELL, Guillermo:  
 1998 "Accountability horizontal", *Agora*, n.º 8, verano, Buenos Aires, pp. 5-34.  
 1992 *Delegative Democracy?* Working Paper 172. The Helen Kellog Institute. Universidad de Notre Dame.
- ORTIZ, Alejandro  
 1998 "El individuo andino contemporáneo. Sobre lo andino, los prejuicios y el racismo". Lima, CISEPA, PUCP.
- PARAMIO, Ludolfo  
 1998 *Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias*. Ponencia presentada en la sesión "La dinámica sociopolítica de las democracias" del grupo de Sociología Política, VI Congreso Español de Sociología, La Coruña, 24-26 de setiembre. Documento de Trabajo 98-11, Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC).
- PARODI, Jorge  
 1993 "Entre la utopía y la tradición: izquierda y democracia en los municipios de los pobladores". En Jorge Parodi (ed.). *Los pobres, la ciudad y la política*. Lima, CEDYS, pp. 121-203.  
 1986 *Ser obrero es algo relativo*. Lima, IEP.
- PÁSARA, Luis et al.  
 1991 *La otra cara de la Luna. Nuevos actores sociales en el Perú*. Buenos Aires, CEDYS.

PEASE, Henry

- 1979 *El ocaso del poder oligárquico. Lucha política en la escena oficial, 1968-1975*. Lima, DESCO. Segunda edición.

PIAZZA, María del Carmen

- 1999 “Prácticas ciudadanas en espacios urbanos del Perú. Organizaciones sociales y gobiernos locales en los noventa”. En Elsa Bardález, Martín Tanaka y Antonio Zapata (eds.). *Repensando la política en el Perú*. Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, pp. 59-81.

PORTOCARRERO, Felipe et al.

- 2001 *El tercer sector en el Perú: una aproximación cuantitativa*. Lima, CIUP.

PORTOCARRERO, Felipe y Cynthia SANBORN

- 1998 “Entre el Estado y el mercado: definiendo el sector sin fines de lucro en el Perú”, *Apuntes*, n.º 34, Lima, CIUP, pp. 45-80.

PORTOCARRERO, Gonzalo

- 1993 “La cuestión racial: espejismo y realidad”. En Gonzalo Portocarrero, *Racismo y mestizaje*. Lima, SUR, pp. 181-223.
- 1992 “Discriminación social y racismo en el Perú de hoy”. En Nelson Manrique, Luis Miguel Glave, Fanni Muñoz, Gonzalo Portocarrero y Efraín Trelles (eds.). *500 años después... ¿El fin de la historia?* Lima, Escuela para el Desarrollo, pp. 179-197.

PORTOCARRERO, Gonzalo e Isidro VALENTÍN

- 1991 *Sacaos: crisis social y fantasmas coloniales*. Lima, TAREA.

ROBERTS, Kenneth

- 1995 “Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America. The Peruvian Case”, *World Politics*, vol. 48, n.º 1, octubre, pp. 82-116.

ROCHABRÚN, Guillermo

- 1992 “De paradigmas y ‘paradogmas’”, *Debates en Sociología*, n.º 17. Lima, PUCP, pp. 207-219.
- 1991 “Ser historiador en el Perú”, *Márgenes*, año IV, n.º 7, Lima, SUR, pp. 130-145.
- 1987 “Más allá de las apariencias: movimientos sociales y Estado”, *Cuestión de Estado*, n.º 1, setiembre, Lima, Instituto Democracia y Socialismo, pp. 4-5.

RODRÍGUEZ RABANAL, César

- 1995 *La violencia de las horas: un estudio psicoanalítico sobre la violencia en el Perú*. Caracas, Nueva Sociedad.
- 1989 *Cicatrices de la pobreza: un estudio psicoanalítico*. Caracas, Nueva Sociedad.

ROMERO, Catalina

- 1987 “Violencia y anomia: comentarios sobre una reflexión”, *Socialismo y Participación*, n.º 39, setiembre, pp. 75-80.

ROMERO, Catalina y David SULMONT

- 2001 “El estudio de los valores en el Perú”, *Debates en Sociología*, n.º 25, agosto, Lima, PUCP, pp. 245-281.

ROSPIGLIOSI, Fernando

- 2000 *Montesinos y las Fuerzas Armadas. Cómo controló durante una década las instituciones militares*. Lima, IEP.
- 1988 *Juventud obrera y partidos de izquierda: de la dictadura a la democracia*. Lima, IEP.

SANBORN, Cynthia et al.

- 2000 *Democracy and Governance in Peru: An Assessment*. Management Systems International (MSI), under contract to the U. S. Agency for International Development.

STARN, Orin

- 1992 “I Dreamed of Foxes and Hawks: Reflections on Peasant Protest, New Social Movements, and Rondas Campesinas of Northern Peru”. En Arturo Escobar y Sonia Alvarez (eds.). *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy, and Democracy*. Boulder, Westview Press, pp. 89-111.
- 1991 *Con los llanques todo barro: reflexiones sobre las rondas campesinas, protesta rural y nuevos movimientos sociales*. Lima, IEP.

STEPAN, Alfred

- 1978 *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton, N. J. Princeton University Press.

STOKES, Susan

- 2000 “Rethinking Clientelism”. Ponencia presentada en el XXII Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Miami.
- 1995 *Cultures in Conflict. Social Movements and the State in Peru*. Berkeley, University of California Press.

TANAKA, Martín

- 2002 “Peru, 1980-2000: Chronicle of a Death Foretold? Determinism, Will, Actors and *De Facto* Powers”. En Scott Mainwaring y Frances Hagopian (eds.). *Advances and Setbacks in the Third Wave of Democratization in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press (en prensa).
- 2001 *Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Colección Mínima 44. Lima, CIES-IEP.
- 1999a “La participación social y política de los pobladores populares urbanos: ¿del *movimientismo* a una política de ciudadanos? El caso de El Agustino”.

En Martín Tanaka (ed.). *El poder visto desde abajo. Democracia, educación y ciudadanía en espacios locales*. Lima, IEP, pp. 103-153.

- 1999b “El agotamiento de la democracia participativa y el argumento de la complejidad (elementos para una refundamentación)”, *Debates en Sociología* 23-24, Lima, PUCP, pp. 55-76.
- 1999c “Del *movimientismo* a la *media*-política: cambios en las relaciones entre la sociedad y la política en el Perú de Fujimori”. En John Crabtree y Jim Thomas (eds.). *El Perú de Fujimori, 1990-1998*. Lima, Universidad del Pacífico-IEP, pp. 411-436.
- 1998 *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima, IEP.

TANAKA, Martín y Carolina TRIVELLI

- 2001 *Las trampas de la focalización y la participación. Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori*. Lima, IEP. Documento de Trabajo 121. Serie Sociología y Política 31.

TANAKA, Martín y Patricia ZÁRATE

- 2000 *Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú*. Lima, IEP-USAID.

TAYLOR, Lewis

- 1997 “La estrategia contrainsurgente, el PCP-SL y la guerra civil en el Perú, 1980-1996”, *Debate Agrario*, n.º 26, julio, Lima, CEPES, pp. 81-110.

THOMAS, Jim

- 1999 “El mercado laboral y el empleo”. En John Crabtree y Jim Thomas (eds.). *El Perú de Fujimori: 1990-1998*. Lima, Universidad del Pacífico-IEP, pp. 255-296.

THORP, Rosemary

- 1998 *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington, BID-Unión Europea.

TOVAR, Teresa

- 1986 “Vecinos y pobladores frente a la crisis”. En Eduardo Ballón (ed.). *Movimientos sociales y crisis: el caso peruano*. Lima, DESCO, pp. 113-164.
- 1985 “Velasquismo y movimiento popular: otra historia prohibida”. Lima, DESCO.

TRIVELLI, Carolina

- 2000a *Pobreza rural: ¿problema de algunos o mal de todos?* JCAS-IEP Series IV. Osaka, The Japan Center for Area Studies, National Museum of Ethnology.
- 2000b “Pobreza rural: investigaciones, mediciones y políticas públicas”. En Antonio Brack, Carolina Trivelli e Isabel Hurtado (eds.). *Perú: el problema agrario en debate*. Lima, SEPIA, pp. 199-255.

TUESTA, Fernando

1995 *Sistemas de partidos políticos en el Perú, 1978-1995*. Lima, Fundación Friedrich Ebert.

VALDÉS, Francisco

1995 *Cambio institucional y acción colectiva: nuevos alcances en economía política*. Documento de Trabajo de la CEPAL. México D. F.

VARGAS, Carlos

1999 "Liderazgos locales y nuevos estilos de hacer política bajo la sombra del fujimorismo". En Martín Tanaka (ed.). *El poder visto desde abajo. Democracia, educación y ciudadanía en espacios locales*. Lima, IEP, pp. 155-184.

VÁSQUEZ, Enrique

2000 *Estrategias del poder. Grupos económicos en el Perú*. Lima, CIUP.

VÁSQUEZ, Enrique et al.

2001 *Los desafíos de la lucha contra la pobreza extrema en el Perú*. Lima, Universidad del Pacífico.

VERDERA, Francisco

2001 "Causas del agravamiento de la pobreza en el Perú de fines de la década de 1980". En Alicia Ziccardi (comp.). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO, pp. 127-165.

2000 *Cambio en el modelo de relaciones laborales en el Perú, 1970-1996*. Occasional Paper 5, Osaka, JCAS-IEP.

1997 *Mercado de trabajo, reforma laboral y creación de empleo: Perú 1990-1995*. Lima, IEP.

VILDOSO, Carmen

1992 *Sindicalismo clasista: certezas e incertidumbres*. Lima, Edaprospro.

VILLARÁN, Fernando

1998 *Riqueza popular: pasión y gloria de la pequeña empresa*. Lima, Editorial del Congreso del Perú.

1990 "Riqueza popular". Ponencia presentada al seminario *El nuevo significado de lo popular en América Latina*, Lima, DESCO.

WEYLAND, Kurt

1996 "Neo-Populism and Neo-Liberalism in Latin America: Unexpected Affinities", *Studies in Comparative International Development* 32, otoño, pp. 3-31.

ZAPATA, Antonio

1999 "Las localidades y el asociacionismo en el Perú de los noventa". En Elsa Bardález, Martín Tanaka y Antonio Zapata (eds.). *Repensando la política en*

*el Perú*. Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, pp. 83-115.

1996 *Sociedad y poder local. La Comunidad de Villa el Salvador. 1971-1996*. Lima, DESCO.

ZARZAR, Alonso

1991 "Las rondas campesinas de Cajamarca: de la autodefensa al ¿autogobierno?". En Luis Pásara (ed.). *La otra cara de la Luna. Nuevos actores sociales en el Perú*. Buenos Aires, CEDYS, pp. 105-153.



# Las élites en el Perú y su papel en las políticas “pro pobre”<sup>1</sup>

MARTÍN TANAKA

## INTRODUCCIÓN

En este documento se sostiene que las élites en el Perú muestran una gran precariedad, como consecuencia de un largo proceso de debilitamiento, al haber sido golpeadas una y otra vez por el fracaso sucesivo de los diversos intentos de recomponer las relaciones entre sociedad y Estado una vez cancelado el orden oligárquico en los años sesenta. El velasquismo en este decenio, la democracia de los años ochenta y el fujimorismo en los noventa fueron intentos fallidos de dar forma a las energías sociales liberadas por un profundo proceso de democratización social, que no ha logrado asumir formas institucionales estables. En este contexto, encontramos que las élites en el Perú se caracterizan por haber pasado por sucesivas rupturas, lo que ha impedido que se constituyan en actores fuertes con capacidad de perfilar proyectos o visiones de largo aliento que incluyan políticas a favor de los pobres.

Todo lo dicho se expresa en lo político, en el colapso del sistema de partidos; en lo económico, en la existencia de grupos empresariales en constante asedio y recomposición, y casi siempre encerrados en la defensa de intereses inmediatistas; en lo social, en la debilidad de los actores, en

<sup>1</sup> El texto fue redactado en noviembre del 2002 y el anexo que lo acompaña, en setiembre del mismo año.

problemas de legitimidad de los poderes de facto y en la escasa audiencia e influencia de núcleos intelectuales.

Al no poderse hablar de élites consolidadas, con proyectos definidos y capacidad de acción colectiva, difícilmente puede pensarse en “alianzas” de la cooperación internacional con ellas para promover políticas a favor de los pobres. Esto, que es válido para las élites nacionales, lo es aún más en el caso de las élites regionales. Con todo, en la coyuntura actual, el gobierno ha abierto espacios de concertación y participación en los que se busca promover esfuerzos de institucionalización, lucha contra la pobreza y políticas inclusivas en general, y ha convocado a los principales actores políticos sociales nacionales, que deben ser fortalecidos. En el mismo sentido se inscribe la suscripción del Acuerdo Nacional y el intenso proceso de reforma institucional en marcha (reforma del Estado, reforma de la Constitución, descentralización), que abren posibilidades a favor de sectores tradicionalmente marginados. La debilidad de esos procesos hace más urgente la intervención de la cooperación internacional para apuntalarlos y evitar que se conviertan en un capítulo más en la historia de intentos fallidos de reestructuración de las relaciones entre sociedad y Estado como los que se han observado a lo largo de las últimas décadas.

En este documento se empieza por aclarar cómo entendemos a las “élites”, las políticas “pro pobre” y el papel que aquéllas jugarían en la implementación de éstas; a continuación, revisamos rápidamente la situación de las élites en el Perú en la actualidad, pasando por la élite política, la élite económica, la élite sindical, las Fuerzas Armadas y la iglesia católica; finalmente, presentamos algunas ideas sobre cómo pensar el papel de las élites, las políticas “pro pobre” y la intervención de la cooperación internacional.

## 1. DEFINICIÓN DE ÉLITE Y SU PAPEL EN LAS POLÍTICAS “PRO POBRE”

Empecemos con unas notas sobre cómo definir a las élites en el Perú. En términos iniciales, y de manera muy descriptiva, podemos decir que la élite es simplemente el sector social minoritario con poder y capacidad de influencia en la determinación del rumbo del país. Una parte de la élite llega a esa posición por medio de mecanismos democráticos, sujetos a formas de fiscalización y control: autoridades políticas y funcionarios públicos, estrechamente relacionados con los partidos y movimientos políticos. Otra parte de la élite ocupa *de facto* posiciones de poder y no está sujeta a

mecanismos de control democrático: principalmente, grandes intereses empresariales, nacionales y extranjeros, medios de comunicación, las Fuerzas Armadas y la iglesia católica. Está también el poder simbólico de intelectuales y centros de producción de ideas, poder indirecto y que reside en la capacidad de estos actores de influir en los demás. Finalmente, hay élites nacionales y regionales, según su ámbito de influencia.

En términos teóricos, se suele aceptar que algunas élites cumplen un papel importante en el desarrollo de los países y en la implementación de políticas de inclusión social que favorecen a los pobres<sup>2</sup>. De manera general, se supone que las élites agrarias tradicionales constituyen fuerzas conservadoras, mientras que las élites burguesas, con actividades productivas orientadas a la venta de mercancías en mercados internos, están más interesadas en la promoción de políticas integradoras en la medida en que permiten la ampliación de mercados, con lo que se establece una especie de alianza tácita con, por lo menos, sectores de la clase trabajadora. Así, en teoría, estas élites económicas desarrollan, en el largo plazo, una suerte de conciencia de su papel, ubican sus intereses particulares y su manera de enlazarlos con intereses más amplios y, de esta manera, se convierten en élites con proyecto, visión de largo plazo, capacidad de gozar de legitimidad y hegemonía social, y cumplen un papel positivo al integrar a grupos excluidos de la población. Se afirma que todo esto ocurre en procesos de largo aliento, en los cuales se van estableciendo patrones, rutinas, y se constituye una élite en la que priman relaciones densas, interacciones reiteradas, vínculos de confianza.

Esta visión merece, a mi juicio, una mirada crítica. En primer lugar, se trata de una lectura inexacta de lo que ocurrió en la historia europea; segundo, atribuye erróneamente racionalidad y proyecto a sucesos que, por lo general, son consecuencias no intencionales de la acción; tercero, pasa por alto el papel jugado por el Estado y los actores políticos en la elaboración de las políticas de integración, más allá de los supuestos intereses de las clases sociales. Con todo, no viene a cuento criticar esta lectura aquí. Sin embargo, cabe señalar que, primero, en los países latinoamericanos es bastante claro que los procesos de integración no son tanto resultado de la constitución de élites sociales fuertes y hegemónicas sino de la intervención del Estado, dentro de variados formatos populistas, con las limitaciones que ello implica; y, segundo, que dada la heterogeneidad del

<sup>2</sup>Ver Rueschemeyer, Stephens y Stephens (1992).

mundo de los pobres, es frecuente que las políticas de integración efectivamente integren a determinados segmentos del mundo popular, pero dejando de lado a muchos otros.

En América Latina, el gran promotor del desarrollo y las políticas de integración social ha sido el Estado. Ante la debilidad de los actores sociales, éste, alimentado por lo general por la renta obtenida de la explotación de productos primarios por empresas extranjeras, ha tenido una enorme iniciativa, al punto que diversos autores señalan que la sociedad es, en gran medida, creación de diversas iniciativas estatales<sup>3</sup>. La centralidad del Estado en la determinación del reparto de la riqueza lo erigía como árbitro en la puja entre los contrapuestos intereses de los distintos sectores sociales, repartiendo privilegios mercantilistas entre los sectores dominantes e implementando políticas corporativas o clientelares para determinados segmentos de los sectores populares.

Esto nos lleva a la cuestión de cómo entender las políticas “pro pobre”. Nos referimos aquí con *políticas “pro pobre”* a las políticas estatales que cumplen funciones de integración de sectores populares a la economía de mercado y al ejercicio de derechos políticos, y que permiten el acceso de dichos sectores a derechos sociales básicos. Como sabemos, en el mundo desarrollado estas políticas se dieron fundamentalmente en el contexto de los Estados de Bienestar, especialmente en la segunda posguerra. Las políticas “pro pobre” así entendidas han tenido una trayectoria muy diferente en nuestros países. En América Latina las políticas de integración social, no política, asumieron históricamente la forma del populismo: Estados autoritarios implementaron políticas económicas orientadas al desarrollo de mercados internos, y aplicaron políticas que permitieron a sectores excluidos el acceso a beneficios sociales dentro de formatos controlistas, corporativos o clientelares. En los años ochenta este modelo entró en crisis —que se expresó en altos niveles de inflación e inestabilidad política— en paralelo con procesos de transición a la democracia, por lo que los nuevos regímenes políticos estuvieron sometidos a enormes tensiones. El agotamiento de la fórmula populista dio lugar a la hegemonía de las ideas neoliberales, expresadas en el “consenso de Washington”, con su énfasis en procesos de reforma estructural orientadas al mercado. En este marco, las políticas “pro pobre” quedaron reducidas básicamente a políticas sociales

<sup>3</sup> Éste es un tema clásico de la sociología latinoamericana. Ver Touraine (1989); para el caso peruano, Cotler (1978).

de asistencia. En la actualidad, con la crisis de este modelo, y con la habituación de ciertas prácticas democráticas, se abren posibilidades para pensar nuevamente en políticas que pongan mayor énfasis en la integración social en contextos pluralistas, aunque sus perfiles concretos aún sean difusos.

Decíamos más arriba que se asume, desde algunos puntos de vista, que ciertas élites, con intereses definidos que las vinculan al desarrollo de mercados internos y políticas de integración, podrían ser “aliadas” en la implementación de políticas “pro pobre”. En el caso peruano, llama la atención la precariedad de las élites, sometidas a la presión de crisis sucesivas, eficaces en desmontar los inestables patrones precedentes, pero sin lograr articular otros nuevos. Así, tenemos élites sociales y económicas muy golpeadas por la crisis, y a ello hay que añadir el colapso del sistema de representación política, con lo que tenemos élites circunstanciales marcadas por una experiencia de discontinuidad, fragmentación e inestabilidad, y todo ello conspira contra el desarrollo de relaciones estables, de confianza, que permitan el establecimiento de vínculos cooperativos.

En este trabajo analizaremos a las élites nacionales; consideraremos la situación de las élites políticas y de los poderes de facto en los últimos años.

## 2. LAS ÉLITES EN EL PERÚ ACTUAL

Siguiendo la sugerencia presentada por Sue Unsworth (2001), antes de pasar a la visión panorámica de las élites en el Perú actual, puede ser útil señalar brevemente algunos elementos de largo y mediano plazo que contribuyen a contextualizar su situación. Si miramos las últimas décadas en el país, encontraremos que un elemento fundamental para su comprensión es que después de la ruptura del orden oligárquico, vigente hasta los años sesenta, no ha logrado erigirse un nuevo patrón de relaciones entre la sociedad y el Estado, nuevas estructuras de autoridad y poder institucionalizadas y legitimadas ante la población. El gobierno del general Juan Velasco fue eficaz en destruir el orden oligárquico, pero no logró consolidar un orden alternativo. Al gobierno militar le sucedió la democracia de los años ochenta, escenario de lucha entre diversas propuestas políticas de redefinición de las energías liberadas por el gobierno militar, pero —como sabemos— esa experiencia tampoco logró erigir un orden distinto, lo que produjo el colapso de esa formación institucional en 1992. El fujimoris-

mo, nuevamente, fue eficaz en destruir el orden institucional expresado en la Constitución de 1979, pero tampoco logró constituir un nuevo orden, y así su gobierno se derrumbó estrepitosamente en el año 2000. Esto hace que el panorama de las élites esté signado por la precariedad. Vistas las cosas desde el corto plazo, arrastramos desde 1997-1998 una fuerte recesión de la que aún no nos recuperamos, una gran desinstitucionalización —resultado del funcionamiento de un régimen autoritario altamente personalizado como fue el fujimorismo, que se expresa en la inexistencia de un sistema de partidos y en la precariedad del Estado— y una gran debilidad de los actores sociales en general.

En las líneas que siguen se hace un rápido recuento de esta trayectoria de las élites políticas, económicas, sociales, y de algunos poderes de facto.

## 2.1. Élites políticas

Una de las manifestaciones más visibles de lo señalado anteriormente es la inexistencia de un sistema de partidos en el país, como consecuencia del colapso sufrido después del autogolpe de abril de 1992<sup>4</sup>. El fujimorismo desarrolló una estrategia de construcción de poder basada en la destrucción de los partidos, manejando un discurso “antiinstitucional” y “antipolítico”. El éxito de esta estrategia supuso, en paralelo, la consolidación de un sentido común “antipartidos” que aún sobrevive en capas muy amplias de la población.

En los años ochenta se sentaron las bases de un sistema de representación política, con un sistema de partidos de tres grandes bloques ideológicos, con fuertes vínculos con organizaciones sociales: con la izquierda, las organizaciones populares; con la derecha, los gremios empresariales, disputando el espacio al partido populista histórico, el APRA. Esa década fue escenario de la contienda por el rumbo del país, a lo que hay que sumar actores antisistema como Sendero Luminoso y el MRTA. Se probaron diversas alternativas: una fórmula neoliberal moderada durante el segundo belaundismo, una fórmula heterodoxa con el gobierno de Alan García, pero al final de los años ochenta la suma de la crisis económica, altos niveles de violencia política y conflictos internos de los partidos dieron lugar a una crisis de representación que permitió la llegada de Alberto Fujimori al poder. Una vez allí, el control de la hiperinflación le

<sup>4</sup>Sobre el tema, ver Tanaka (1998 y 2001a) y Lynch (2000), entre muchos otros.

permitió a Fujimori aparecer como garante del orden y establecer una coalición con los poderes de facto. Estando en minoría en el congreso, pero con alta aprobación ciudadana, dio el autogolpe en abril de 1992.

El fujimorismo contó con un período de clara hegemonía desde 1992. Su consolidación implicó la destrucción del orden institucional instaurado por la Constitución de 1979, incluidos sus actores políticos. A pesar de esta hegemonía, Fujimori nunca se propuso la construcción de una organización política, dada la naturaleza personalista de su poder, ni la de un sistema de partidos. Así, sobre los escombros proliferaron precarios movimientos independientes contruidos como vehículos electorales de caudillos circunstanciales, que no llegaron a consolidarse como organizaciones de alcance nacional. Éste fue el caso de Unión por el Perú, Somos Perú, Partido Solidaridad Nacional y también seguramente de Perú Posible. La extrema volatilidad de las élites políticas se hace patente al comparar el cuadro de agrupaciones participantes en las elecciones presidenciales de los años 2000 y 2001. Sólo dos de ellas, Perú Posible y el Partido Aprista Peruano, participan en ambas contiendas<sup>5</sup>.

En la segunda mitad del año 2000, el régimen de Alberto Fujimori se derrumbó de manera acelerada. La imposibilidad, por parte del régimen y de la oposición, de poner en marcha una solución alternativa de continuidad que hubiera evitado la tensión ocasionada por el intento de una segunda reelección de Alberto Fujimori, apunta una vez más a la debilidad de las élites políticas peruanas. Las dificultades posteriores para reconstruir el espacio político abonan en este mismo sentido. Se trata, en la actualidad, de unas élites articuladas de manera improvisada y súbita, con un motivo contingente: las elecciones presidenciales del año 2001. Desde ese momento asistimos a la elocuente debilidad de Perú Posible como organización y a los conflictos internos de Unidad Nacional, mientras que Acción Popular aparece cada vez más como una organización remolcada por el reconocimiento público que genera Valentín Paniagua. Un caso similar al de Acción Popular es el del Partido Aprista Peruano, aparentemente el partido más consolidado como organización. En este caso, la dependencia respecto al liderazgo de Alan García es evidente y resulta dramáticamente constatada al comparar los resultados obtenidos

<sup>5</sup> Para el caso de las elecciones legislativas, realizadas de manera simultánea, repiten, además de Perú Posible y el APRA, Acción Popular, el Frente Independiente Moralizador y Somos Perú. Ver Tanaka (2002c).

por esta formación en las elecciones de los años 2000 y 2001<sup>6</sup>. Tomando como referencia el sistema de partidos de la década de 1980, podemos comprobar que en el momento actual sólo tenemos espectros de partidos<sup>7</sup>.

La inexistencia de un sistema de partidos tiene importantes consecuencias. La ausencia de partidos estables elimina la posibilidad de la carrera política dentro de la organización como estrategia de promoción personal, con lo que priman la improvisación y el caudillismo. La ausencia de cuadros y de experiencia determinan la existencia de actores con lógicas de corto plazo y dificultan el desarrollo de acuerdos referidos a metas de mediano y largo plazo<sup>8</sup>. Todo esto afecta también el desarrollo de las políticas públicas en general y de las políticas “pro pobre” en particular. El cortoplacismo lleva a que las políticas asuman dinámicas clientelares, efectistas, pero sin viabilidad y sin atacar las causas de los problemas.

## 2.2. La élite económica: los empresarios y sus gremios

El seguimiento de las élites económicas en el país revela de manera elocuente el conjunto de rupturas y discontinuidades que hemos venido señalando en este informe. El “velasquismo” acabó con la estructura de poder oligárquico, basada en la hegemonía de sectores vinculados a la agroexportación<sup>9</sup>. Paralelamente, entre la segunda mitad de la década de 1970 y los primeros años ochenta, parece haberse venido formando una nueva élite económica, los llamados “grupos de poder”, grandes *holding* empresariales. Esta nueva élite tenía intereses diversificados y sus princi-

<sup>6</sup> La fortaleza del APRA como organización forma parte de un discurso articulado desde esta misma agrupación y un poco acriticamente aceptado por buena parte de las comunidades política y académica. En el curso de las entrevistas realizadas para este artículo pudimos constatar la ausencia de vida orgánica de este partido durante la década de 1990, así como las dificultades actuales para completar las listas de regidores que debían presentarse a las elecciones últimas. Esto ocurría en una de las principales y más dinámicas ciudades del interior del país. No debe olvidarse, en este sentido, que Abel Salinas obtuvo únicamente 1,38% de los votos en la elección presidencial del 2000, y la lista del Partido Aprista Peruano, 5,5% de los votos para el Congreso, mientras que Alan García convocó 25,8% de los votos en la primera vuelta presidencial del 2001, 46,9% en la segunda y la lista del partido, 19,7% de los votos para el Congreso.

<sup>7</sup> La izquierda, importante en los años ochenta, expresada en la Izquierda Unida, simplemente desapareció en los años noventa. Ver Tanaka (2002b).

<sup>8</sup> Sobre estas cuestiones, ver Levitsky y Cameron (2001).

<sup>9</sup> Ver Pease (1979).

pales fuentes de acumulación eran los sectores industriales y financieros. Los grupos de poder adquirieron visibilidad pública en el primer año del gobierno de Alan García y fueron conocidos como “los doce apóstoles”<sup>10</sup>. Con la crisis de la segunda mitad de los años ochenta y las reformas estructurales de los años noventa, casi todos ellos desaparecieron como referentes económicos<sup>11</sup>.

Durante la década de 1990 se observa un cambio radical en la balanza del poder económico como consecuencia de la política de privatizaciones y estímulo a la inversión extranjera. Así, los nuevos sectores dominantes en la economía están ahora en los servicios, la gran minería y las finanzas. Como sectores subordinados aparecen aquellos orientados al mercado interno y a la producción industrial<sup>12</sup>. Para comprender esta evolución, resulta útil analizar el desarrollo de los principales gremios de empresarios desde su fundación en la década de 1980.

El punto de partida del análisis debe situarse en la conformación de la Confederación de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) a inicios de los años ochenta. Esta institución surge de la necesidad, percibida por los empresarios, de defender sus intereses en un entorno político interpretado como amenazante. El nuevo gremio estuvo financiado inicialmente con recursos de la cooperación norteamericana (de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID). La política de promoción de la democracia del gobierno norteamericano consideraba la defensa de los intereses empresariales como un punto crucial para asegurar la estabilidad institucional. La CONFIEP adquirió creciente visibilidad pública a lo largo de la década de 1980 y el punto máximo de su influencia fue la coyuntura generada, en julio de 1987, por el proyecto lanzado por el gobierno de Alan García para estatizar la banca. Aunque no había sido su carta principal, en general los empresarios respaldaron la llegada al poder de Alberto Fujimori. Frente al “populismo” aprista, el nuevo gobierno simbolizaba una propuesta de orden, basado en una reestructuración neoliberal del aparato del Estado y de las reglas del juego económico.

<sup>10</sup> Ver Durand (1994 y 1998).

<sup>11</sup> Sobre estos cambios, ver Vásquez (2000); Durand (1999, 2001 y 2002); Castillo y Quispe (1997); y Gonzales de Olarte (1998).

<sup>12</sup> Una descripción clara de los “ganadores y perdedores” de las reformas económicas puede verse en Gonzales de Olarte (1998).

La aplicación de estas reformas estructurales fue respaldada por las élites económicas, aunque, con el pasar de los años, se fue configurando claramente un cuadro de “ganadores” y “perdedores” que terminó resquebrajando la unidad empresarial. En marzo de 1998, la CONFIEP se dividió a propósito de la elección de Manuel Sotomayor como presidente de este organismo. Detrás de Sotomayor se ubicaron los gremios favorecidos por la política económica de reformas, esto es, los grandes empresarios vinculados al sector primario y a las actividades financieras, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, la Sociedad de Comercio Exterior (anteriormente Sociedad Nacional de Exportadores), la Asociación de Banca y Seguros y la Asociación de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. En el bando contrario, el sector disidente estuvo compuesto por empresarios vinculados a la producción y el comercio internos y por medianos exportadores. En el plano organizativo, se trataba de la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), la Asociación de Exportadores (ADEX), la Sociedad Nacional de Pesquería, la Cámara Peruana de la Construcción y la Cámara de Comercio de Lima (CCL).

Una vez electo Sotomayor, estos últimos gremios anunciaron que no participarían en las reuniones del comité ejecutivo de la CONFIEP. Para entender esta medida inusitada, hay que tener en cuenta que Sotomayor estaba vinculado al entonces ministro de Economía, Jorge Camet, quien, a su vez, era ex presidente de la CONFIEP. Esa relación despertaba suspiros, en un momento en el que se demandaba, por parte de amplios sectores empresariales, una actitud de firmeza frente al gobierno. Posteriormente, en agosto de ese mismo año, ADEX, la SNI y la CCL formaron la Coordinadora Gremial de Producción, que desarrolló acciones paralelas a la CONFIEP. Esta nueva asociación comenzó a marcar distancias frente al gobierno de Alberto Fujimori, no sólo en temas económicos sino también políticos (como, por ejemplo, el conflicto generado en torno a la petición de convocatoria de referéndum sobre la legalidad o no de la postulación de Fujimori a una segunda reelección)<sup>13</sup>. El desapego de este sector de empresarios llegó a su máxima expresión con la toma de partido de reconocidos líderes gremiales con movimientos políticos de oposición en las elecciones del 2000. Así, Eduardo Farah, ex presidente de la SNI, postuló como candidato a primer vicepresidente y congresista por

<sup>13</sup> Ver Cotler (1998a y 1998b).

el Partido Solidaridad Nacional<sup>14</sup>; Carlos Bruce, ex presidente de ADEX, fue candidato al Congreso en la lista de Somos Perú; David Waisman, representante de la Comisión de la Pequeña Empresa (COPEME) en la SNI, candidateó a segundo vicepresidente y congresista por la lista de Perú Posible; y Eduardo McBride, también ex presidente de ADEX, se presentó como congresista por el mismo movimiento.

Estos empresarios asumieron el discurso relativo a la necesidad de pasar a una “segunda generación” del proceso de reformas, cuestión que casi devino en sentido común en el medio empresarial. Expresión de ello fue la invitación hecha a Moisés Naím<sup>15</sup> para ser el principal expositor en la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE), de enero del 2000. Paralelamente, en esta misma reunión fueron invitados a exponer sus propuestas los principales candidatos presidenciales. Todos ellos asistieron, salvo el entonces presidente Alberto Fujimori, quien al parecer evaluó como hostil un ambiente empresarial que ponía énfasis en la necesidad de fortalecer instituciones<sup>16</sup>.

En la actualidad, los gremios empresariales están muy golpeados por los efectos de la crisis y la recesión. Debido a ello, han asumido un perfil muy defensivo, reivindicativo y particularista. Salvo excepciones, carecen de visiones globales o propuestas integrales de país, que incluyan el tema del combate de la pobreza. Una excepción que merece resaltarse es la de la Sociedad de Comercio Exterior (COMEX Perú). Esta institución se ha convertido en el gremio más ideológico y principista, dentro de una agenda liberal, capaz de ir más allá de sus intereses inmediatos. Se trata de un gremio estrechamente relacionado con el Instituto Peruano de Economía (IPE), que, de este modo, funge como centro tecnocrático de elaboración de ideas. Esta ausencia de reflexión teórica determina la inexistencia de planteamientos respecto a la pobreza que puedan ser calificados de genuinamente empresariales.

<sup>14</sup> Pese a su elección dentro de las listas opositoras, Eduardo Farah tuvo una actitud ambigua en su desempeño como congresista de la República, al votar reiteradamente junto con la bancada oficialista.

<sup>15</sup> Moisés Naím, economista, es el redactor y editor de la revista *Foreign Policy*, una publicación importante en política internacional y en economía. Fue ministro en Venezuela y escribe regularmente en *The Financial Times*.

<sup>16</sup> Ver Tanaka (2003).

### 2.3. La decadencia de las élites sindicales

Durante el período de gobierno del general Juan Velasco Alvarado, de carácter reformista, se promovió la constitución de gremios y organizaciones populares. En muchas ocasiones estos movimientos tenían fuertes relaciones con los partidos políticos, especialmente de izquierda, y contaban con el respaldo de otros grupos de apoyo, como agencias de cooperación internacional y ONG. Como resultado de ello, desde finales de la década de 1970 y a lo largo de los años ochenta fueron importantes actores sociales sindicatos como la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), la Confederación Campesina del Perú (CCP), el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP) y la Central Independiente de Trabajadores del Estado (CITE). El desarrollo de esas agrupaciones dio lugar a la formación de una capa de líderes sociales con importante capacidad de negociación con el Estado y los empresarios. Además, en los años ochenta, a estos gremios se sumó un conjunto amplio de movimientos sociales: regionales, vecinales, de mujeres, de jóvenes, de supervivencia y alimentación, organizaciones que eran en gran parte promovidas por autoridades municipales de izquierda.

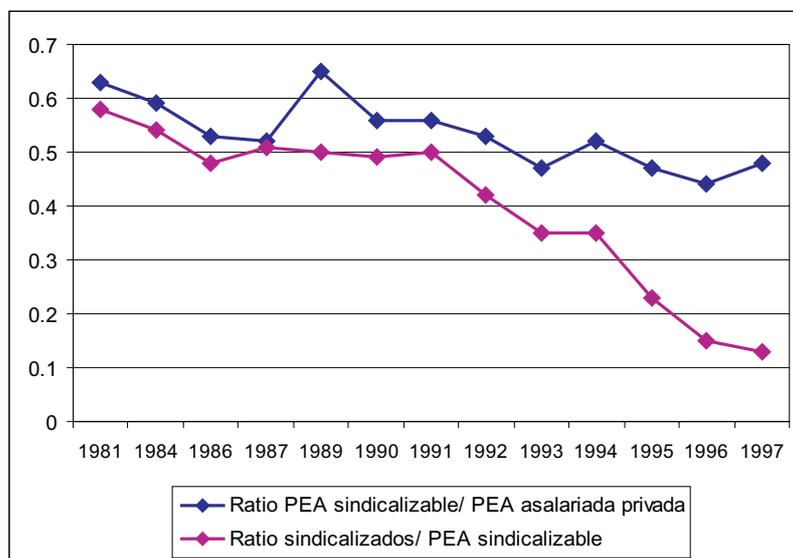
Este panorama fue cambiando a lo largo de los años ochenta. Progresivamente, la crisis económica fue debilitando la capacidad de estas organizaciones de hacer valer sus intereses y demandas, con lo que se erosionó la capacidad de movilizar recursos, económicos y humanos, para la acción colectiva. Esto se expresó en una menor contundencia en las manifestaciones de protesta sindical<sup>17</sup>. Con todo, el país vivía durante la década de 1980 una dinámica “movimientista”. La capacidad de movilizar sectores sociales estratégicos, para así forzar la negociación política, resultaba ser un punto central en las estrategias de los actores políticos. Pero los ajustes de setiembre de 1988 (Salinas) y agosto de 1990 (Hurtado) marcan un punto de inflexión. Los efectos desestructurantes de ambos ajustes casi liquidaron las posibilidades de los gremios populares de incidir de manera eficaz en la arena política y se agotó así la dinámica “movimientista”. Esto se profundizaría desde 1991 con las reformas estructurales impulsadas por el ministro de Economía Carlos Boloña. El gráfico 1 refleja la notoria caída en la población sindicalizada durante la década pasada y el cuadro 1,

<sup>17</sup> Ver Parodi (1986) y Balbi (1994).

la intensidad decreciente de las movilizaciones patrocinadas por los gremios sindicales durante este período<sup>18</sup>.

Como resultado de las políticas de ajuste y reforma estructural, la pobreza se generalizó en el país, lo que, en general, redujo los recursos movilizables para la acción colectiva. A esto se sumó la desaparición de los partidos, que respaldaban a las organizaciones sociales, y la cerrazón de un sistema político que buscaba establecer relaciones de corte clientelista con la población. La sustitución de las políticas fiscales y sociales de redistribución por programas de asistencia social llevó aparejado un cambio en el modelo de organización de amplios sectores de la población urbano-marginal. Los gremios sindicales dieron paso a una mayor presencia pública de organizaciones populares centradas en torno a los programas de comedores, Vaso de Leche y otros, altamente sujetos a mecanismos clientelistas. Por sus propios objetivos (la gestión de la ayuda estatal), esas organizaciones fueron —y siguen siendo— muy débiles, poco democráticas y muy

Gráfico 1  
Evolución de la población sindicalizada (1970-2001)



Fuente: Verdera (2000).

<sup>18</sup> Ver Tanaka (1998 y 1999).

Cuadro 1  
Dinámica de protesta sindical (1970-2001)

Años	Número de huelgas	Trabajadores afectados (miles)	Horas-hombre perdidas (miles)
1970	345	111	5.782
1971	377	161	10.882
1972	409	131	6.331
1973	788	416	15.689
1974	570	363	13.413
1975	779	617	20.269
1976	440	258	6.822
1977	232	387	4.648
1978	364	1398	36.144
1979	653	841	13.411
1980	739	481	17.913
1981	871	857	19.974
1982	809	572	22.751
1983	643	786	20.300
1984	516	703	13.967
1985	579	238	12.228
1986	648	249	16.867
1987	726	312	9.068
1988	815	691	37.921
1989	667	224	15.223
1990	613	258	15.068
1991	315	181	8.881
1992	219	115	2.319
1993	151	42	2.168
1994	168	63	1.937
1995	102	28	1.049
1996	77	36	1.400
1997	66	19	319
1998	58	17	323
1999	71	52	724
2000	37	5	182
2001	40	11	489

*Fuente:* Ministerio de Trabajo.

vulnerables a presiones ejercidas desde el poder político. Como hemos podido comprobar a partir de trabajos anteriores, la participación en organizaciones de este estilo no tiene efectos automáticos sobre la adhesión de sus miembros a valores democráticos<sup>19</sup>. A lo largo de la década de 1990, gran parte de estas organizaciones populares han devenido en grupos de interés particularista, pese a que están entre las instituciones que más confianza despiertan en el país, sólo por debajo de la iglesia.

#### **2.4. Poderes fácticos: las Fuerzas Armadas, la iglesia católica y los medios de comunicación**

Parte de la élite del país está compuesta por algunos poderes de facto supuestamente “apolíticos” pero que, en realidad, juegan un papel a veces más importante que el de los propios partidos y actores gubernamentales. Se trata de las Fuerzas Armadas, la iglesia y los medios de comunicación.

Las Fuerzas Armadas gobernaron el país entre 1968 y 1980. Durante el gobierno del general Velasco, ellas manejaron un diagnóstico reformista y desarrollista, en el que el combate de la pobreza era un componente fundamental. Sin embargo, ese modelo entró en crisis en la segunda mitad de los años setenta, y se produjo la transición a la democracia como consecuencia de divisiones internas y crecientes presiones nacionales e internacionales. Sin embargo, el traspaso del poder a la civilidad en 1980 no alejó a las Fuerzas Armadas de la escena política. En 1980 también se inició la lucha subversiva y ya hacia finales de 1982 las Fuerzas Armadas comandaban zonas de emergencia y asumían crecientes responsabilidades en la lucha contra la subversión y el mantenimiento del orden. Todo esto dio lugar a un giro conservador en las Fuerzas Armadas y quedó atrás la herencia reformista proveniente de la época de Velasco. Las relaciones con las Fuerzas Armadas durante los gobiernos de Belaunde y García estuvieron atravesadas por tensiones, pero, en general, primó una suerte de abdicación de los gobiernos en cuanto a la conducción de la lucha anti-terrorista. Esta quedó en manos de los militares a cambio de tolerancia gubernamental respecto a la dureza de la represión y a las violaciones de los derechos humanos. Llegado Fujimori al poder, estableció una alianza con las Fuerzas Armadas y asumió su percepción del problema sub-

<sup>19</sup> Ver Tanaka y Trivelli (2002) y Tanaka y Zárate (2002). Ver también Joseph y López (2002).

versivo, lo que le permitió dar el golpe de abril de 1992 con el respaldo de éstas. Con el paso de los años, sin embargo, Fujimori logró un control casi total de las Fuerzas Armadas, y quebró su institucionalidad, en complicidad con el comandante general, Nicolás Hermoza, y con Vladimiro Montesinos<sup>20</sup>. Este poder sin contrapesos permitió que proliferaran altísimos niveles de corrupción. Todo esto tuvo como consecuencia una debilitación extrema de las Fuerzas Armadas como institución. Con el gobierno de transición de Paniagua y el actual, las Fuerzas Armadas están atravesando un profundo proceso de reestructuración, por lo que no se han formado aún sectores militares con capacidad de tomar iniciativas políticas como en el pasado.

Los escándalos de corrupción y el quiebre institucional de las Fuerzas Armadas han tenido efectos devastadores para su imagen pública, como puede verse en el cuadro 2<sup>21</sup>, que muestra una importante caída, entre 1999 y 2001, en la confianza que ellas despiertan. Como se ha dicho, con el gobierno actual las Fuerzas Armadas entran en un proceso de profunda reestructuración. Las abundantes evidencias del compromiso contraído por buena parte de los mandos altos y medios con las prácticas de corrupción de la administración Fujimori obligan a las Fuerzas Armadas a retraerse al interior de los cuarteles. Esto se debe a varios motivos: por una parte, en un contexto de ausencia de liderazgo institucional, el gobierno del presidente Alejandro Toledo incluye por vez primera a ministros de Defensa y del Interior civiles. Debido a ello, la capacidad de la institución para influir de manera directa en el terreno político ha disminuido, al tiempo que todavía no logra consolidarse una élite militar, con capacidad de tomar iniciativas políticas, como en el pasado. Por otra parte, los escalafones han quedado fracturados, mientras generaciones de oficiales han visto menguar antes de tiempo sus efectivos debido a los procesos judiciales abiertos en los últimos años. En conclusión, todo esto hace que las Fuerzas Armadas difícilmente puedan generar ideas y proyectos de algún modo equivalentes a los de la década de 1970.

La iglesia tradicionalmente ha sido la institución que más confianza despierta en el país, y lo sigue siendo (véase el cuadro 2); pero también ella ha caído de manera importante entre 1999 y el 2001. En las últimas décadas ha habido dentro de la iglesia católica un delicado equilibrio entre posi-

<sup>20</sup> Ver Rospigliosi (2000); Obando (2001); Mora y otros (2001).

<sup>21</sup> Tomado de Tanaka y Zárate (2002).

ciones progresistas, de alguna manera inspiradas en la Teología de la Liberación, y posturas conservadoras, gruesamente inspiradas en el pensamiento del Opus Dei. Durante los años noventa, estas tensiones pasaron a un segundo plano, en la medida en que las discrepancias con el gobierno de Fujimori fueron el problema más inmediato; fueron públicos los desencuentros entre el cardenal Vargas Alzamora y el entonces presidente. Con la sucesión de Vargas Alzamora, nuevamente las tensiones entre progresistas y conservadores reaparecieron y se expresaron en una solución de transacción: el nuevo cardenal fue Juan Luis Cipriani, del Opus Dei, pero la Conferencia Episcopal se mantuvo como contrapeso con una composición más proclive a las posturas institucionales y progresistas.

Cuadro 2. Confianza en instituciones (escala 0-100)<sup>a</sup>

Instituciones	1996	1997	1998	1999	2001
Poder Judicial	26,9	26,4	27,3	27,1	26,0
Congreso	30,1	28,7	27,7	29,6	30,0
Policía Nacional	37,3	38,8	34,4	38,5	32,9
Fuerzas Armadas	41,9	42,4	43,3	46,7	34,8
Fiscalía	40,4	37,4	37,9	38,7	36,8
Municipalidad distrital	42,2	46,5	43,3	42,6	37,8
Contraloría	44,9	40,5	39,1	39,7	38,1
Municipalidad provincial	43,0	46,6	45,9	41,2	38,1
JNE	51,9	40,9	39,7	40,3	39,3
ONPE	52,0	42,3	41,5	42,3	40,8
Organizaciones gremiales	-	-	41,4	42,7	43,9
RENIEC	52,0	44,7	42,7	45,0	46,7
Periodistas	48,4	46,9	48,2	48,4	47,6
Defensoría	51,1	49,2	48,8	50,9	48,9
ONG	-	-	-	-	49,7
Organizaciones vecinales			53,2	52,1	50,7
Iglesia católica	60,1	71,8	76,3	75,9	69,7

<sup>a</sup> Obsérvese que se trata de una escala de confianza obtenida a partir de los promedios de las calificaciones dadas por los entrevistados a cada institución. Un puntaje de 100 significa total confianza en la institución; 0 ninguna confianza. No se trata de porcentajes de aprobación.

La caída de la confianza en la iglesia católica puede entenderse si consideramos la cercanía del cardenal Cipriani con el gobierno de Fujimori, que ahora aparece como un pasivo muy pesado. Con todo, la iglesia mantiene una participación muy activa como parte de la sociedad civil en la discusión de políticas estatales, sobre todo en el área de las políticas de lucha contra la pobreza. Hay representantes de la iglesia en la Comisión de la Verdad y Reconciliación y en las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza. Sin duda, ella es un actor fundamental en cualquier estrategia de desarrollo a favor de los pobres.

Los medios de comunicación en el Perú, tradicionalmente, han sido expresión de opciones políticas y partidarias y ha sido débil el esquema de una prensa “independiente” y “objetiva”. En los años noventa, con la crisis del sistema político, los medios se alinearon en torno al eje fujimorismo-oposición. El fujimorismo controló básicamente el periodismo televisivo, mientras que la oposición fue relativamente fuerte en la prensa escrita. Para contrarrestar esta situación, el fujimorismo impulsó el desarrollo de la “prensa chicha”, expresión grosera de manipulación informativa. Se puede decir que los medios radiales estuvieron a medio camino entre ambos extremos. Sin embargo, los medios sufrieron presiones y ofertas que buscaron su cooptación<sup>22</sup>. En conjunto, el fujimorismo logró el control de los medios con mayor llegada a los ciudadanos (cuadro 3).

Cuadro 3  
¿Por qué medio se informa con mayor frecuencia de lo que sucede en el país?  
(Porcentajes)

	1998	1999	2001
Televisión	62,5	59,9	58,8
Radio	31,6	33,4	35,1
Periódicos	3,9	4,7	4,5
Otros	2,0	1,9	1,7
Total	100,0	100,0	100,0

<sup>22</sup> Ver Conaghan (1999) y Fowks (2000), entre otros.

Tradicionalmente, los periodistas han despertado, en general, una confianza ciudadana relativamente alta (cuadro 2). Sin embargo, en cuanto a medios específicos, notamos cambios dignos de resaltar, que dan cuenta de los escándalos ocurridos en los últimos años por la asociación entre algunos dueños de medios con Vladimiro Montesinos. Entre 1998 y 2001 vemos que la confianza en la televisión cayó y subió la confianza en la radio, expresión de la escasa independencia informativa de la primera frente al poder durante la campaña electoral del año 2000 y del mayor pluralismo de la radio.

Cuadro 4  
¿En qué medio confía más?  
(Porcentajes)

	1998	1999	2001
Televisión	69,3	66,5	63
Radio	25,3	27,3	30,5
Periódicos	5,5	6,2	6,5

En la actualidad, los medios de comunicación están en proceso de recomposición, afectados por los escándalos recientes. En cuanto a la pobreza, suele dársele un tratamiento en clave de denuncia o de “caso humano” que apela a la solidaridad, pero es poco frecuente un enfoque más sistemático y riguroso del tema.

## 2.5. La élite técnica e intelectual

En el Perú, tenemos una tradición por la cual las élites intelectuales y académicas son miradas con recelo tanto por los poderes de facto como por el poder político, dado que ellas, como ha sucedido en el conjunto de Latinoamérica, han estado fuertemente influidas por una tradición de izquierda (universidades, ONG). Una demostración de esto se puede ver en la discusión actual sobre la participación de la “sociedad civil” como instancia consultiva en el proceso de regionalización. Esto hace que su influencia sea relativamente marginal. En los últimos años, sin embargo, un grupo de intelectuales, principalmente economistas, han ganado notoriedad e influencia, los llamados “tecnócratas”. Cabe mencionar que en esto el Perú no hace sino seguir tendencias regionales: su autoridad y prestigio

viene junto con la implementación de las políticas de reforma estructural aplicadas en nuestros países durante los años noventa.

Si hiciéramos un rápido recuento de las relaciones entre estos grupos que juntan habilidades técnicas y políticas (lo que Jorge Domínguez [1997] llamó “*technopols*”), habría que mencionar que durante el segundo gobierno de Fernando Belaunde algunos economistas con posgrados en Estados Unidos se erigieron en los líderes del diseño de políticas públicas<sup>23</sup>; durante el gobierno de Alan García, por el contrario, un grupo de sociólogos y economistas de izquierda aparecieron como los productores de ideas y propuestas<sup>24</sup>; durante la década de 1990, progresivamente, volvemos a asistir a la hegemonía de economistas vinculados al proceso de reformas estructurales<sup>25</sup>. En este marco, algunas instituciones lograron cierta notoriedad transitoria, debido a su cercanía con los sucesivos equipos de gobierno. Entre 1990 y 1995 podemos mencionar al Instituto Libertad y Democracia (IDL) y al Grupo Apoyo. Sin embargo, después de 1995 es clara la influencia de un conjunto de economistas y abogados que después formarían el Instituto Peruano de Economía (IPE), hasta 1998 aproximadamente. Se trata de economistas que ocuparon posiciones de gobierno y que fueron los ideólogos de las reformas liberales; con relaciones ambiguas con el fujimorismo, en la medida en que parte de su agenda se implementó, pero otra parte se estrelló contra el pragmatismo del gobierno.

En la actualidad, con el gobierno de Alejandro Toledo, se señala la tensión entre sectores liberales y heterodoxos. Unos y otros se encontrarían nucleados en torno a ciertas universidades: los primeros, en torno a universidades como la del Pacífico, por ejemplo; los segundos, vinculados a instituciones como la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y otras. Esta heterogeneidad de influencias se expresa en casos concretos. Por ejemplo, en el equilibrio existente en el directorio del Banco Central de Reserva. Sin embargo, atraviesa al conjunto del gobierno. En este sentido, en los últimos años, podría decirse que existe cierta hegemonía “liberal” en cuanto a la producción de ideas y propuestas técnicas, aunque este planteamiento requeriría un examen sistemático.

<sup>23</sup> Ellos fueron convocados por el entonces primer ministro y ministro de Economía, Manuel Ulloa.

<sup>24</sup> Instituciones como el Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP), por ejemplo.

<sup>25</sup> Ver Conaghan (1996).

Con todo, esta relativa pluralidad actual en las diversas instancias de gobierno permite cierta permeabilidad a la consideración de temas como el combate de la pobreza y las políticas de integración social.

### 3. ÉLITES, POBREZA Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Este documento se inscribe dentro de un esfuerzo por identificar “los mecanismos e intervenciones efectivas que sería preciso impulsar o fortalecer para reducir significativamente la pobreza”, en el marco de una consultoría del IEP para el DFID. Más específicamente, el texto busca establecer “en qué medida los sectores de élite se encuentran comprometidos —o no— con las políticas pro pobre y pueden constituirse —o no— en puntos de apoyo social interesados en la implementación exitosa de tales políticas”.

Cabe hacer algunas consideraciones iniciales. La más importante sería no perder de vista las múltiples causas de la pobreza y los diversos determinantes del “éxito” de las políticas a favor de los pobres. El compromiso de las élites con esas políticas es apenas un factor entre muchos otros, cuya exploración sistemática desborda los límites de este trabajo.

Segundo, es importante evitar argumentos esencialistas, según los cuales las clases o grupos sociales “estarían llamados a” o “deberían” actuar en un sentido u otro; por ejemplo, sostener que las élites económicas “deberían” preocuparse por el tema de la pobreza y, porque no lo hacen, son de alguna manera responsables de ella. En realidad, más que la responsabilidad de las élites, lo que está en cuestión es el realismo de las expectativas de este razonamiento. En realidad, gran parte de estas lecturas provienen de otra que tiende a idealizar el papel de las clases sociales en la historia de los países desarrollados y luego a lamentar que en nuestras naciones ellas no actúen según ese patrón. El supuesto carácter “dirigente” de algunas clases es, por lo general, una consecuencia no intencional de otras acciones, no tanto resultado de un proyecto cuidadosamente preestablecido.

En términos generales, puede decirse que sí existe en las élites preocupación por el tema de la pobreza; ciertamente, todos se sentirían mejor y ganarían con su erradicación. Por ejemplo, empresarios vinculados a la producción agraria o a la explotación minera se topan reiteradamente con los problemas que enfrenta su mano de obra, expresada en muy bajos niveles de calificación. Sin embargo, esta preocupación general no se

traduce en iniciativas concretas, salvo en el caso de las élites que están en el poder y en el de las políticas sociales del Estado. Pesa en esto un conjunto de factores, algunos ya reseñados: principalmente, la precariedad de las élites, carentes de unidades de investigación con capacidad de elaborar propuestas integrales y que, con contadas excepciones, cuentan sólo con la defensa inmedatista de intereses corporativos.

En cuanto a las élites económicas, la naturaleza de sus fuentes de acumulación, alteradas en los últimos años con las reformas económicas y la globalización, hace que la pobreza no necesariamente sea fuente directa de preocupación. Los intereses dominantes están en la banca y las finanzas, en el comercio exterior, en la gran minería, no en los mercados internos. Por su parte, aquellos sectores que sí están vinculados a éstos han desarrollado lógicas reivindicativas, particularistas, “mercantilistas”, precisamente por su situación de precariedad y debilidad. Y estas lógicas, lejos de ayudar al combate de la pobreza, constituyen un esquema de sectores privilegiados que reciben rentas de privilegio, y estas rentas reducen los recursos estatales que podrían destinarse al gasto social.

En las élites políticas existe, por supuesto, una conciencia clara del problema de la pobreza. Es más, en la actual administración se ha declarado que el combate de la pobreza es la “prioridad A-1”. Para ello, se supone que la estrategia consiste en tener políticas macroeconómicas sanas que promuevan el crecimiento y la inversión y, a la vez, un Estado que destine parte importante del presupuesto a políticas sociales y de asistencia. Si no se ha avanzado más, a nuestro juicio, es por tres razones principales.

Primero, la extrema precariedad del Estado y los límites que enfrenta para desarrollar políticas a favor de los pobres (cualquier tipo de política, a decir verdad). Se trata de un Estado que maneja recursos escasos, altas demandas y expectativas; cuenta con un precario aparato burocrático y una administración improvisada, carece de planes, programas, criterios bien definidos, y cae sistemáticamente en la tentación de usar el aparato público como instrumento para construir clientelas políticas<sup>26</sup>, continuando prácticas que tienen ya cierta tradición.

<sup>26</sup> En el marco de la realización de esta consultoría, se hicieron entrevistas a algunos expertos, varios de los cuales interpretaron que las salidas de la ministra Blondet del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (Promudeh) y de Pedro Francke de Foncodes respondieron a las presiones por un manejo tradicional del aparato público, distante de una administración basada en criterios técnicos.

Las prácticas clientelistas se expresan en políticas de asistencia social que se implementan en nombre del combate de la pobreza. Sin embargo, ellas no llegan a los más pobres del país sino a aquellos sectores populares con mayor capacidad para organizarse y expresarse, para convertir sus necesidades en acciones colectivas y demandas ante el Estado; así, se termina desatendiendo a la población pobre extrema, por lo general dispersa en zonas rurales, con muy pocos recursos que pudiera invertir para convertirse en un grupo de presión. No hay, entonces, que perder de vista que políticas participativas y orientadas por la demanda, por más bien intencionadas que sean, terminan no llegando a quienes deberían llegar. Todo esto requiere cuestionar el sentido común existente en la discusión sobre las políticas sociales<sup>27</sup>.

Una manifestación especial del problema de la debilidad del Estado está en su precariedad fiscal, expresada en el déficit, la baja presión tributaria y en los altos y crecientes montos de pago por deuda externa en un contexto internacional desfavorable.

La conclusión principal de este trabajo sostiene que no es viable un esquema de “alianza” de la cooperación internacional con determinadas “élites” sociales para implementar políticas a favor de los pobres, políticas de integración social. Con todo, sí es posible identificar esfuerzos puntuales valiosos que merecen ser resaltados, que involucran al sector privado y a la cooperación internacional. Son valiosos porque permiten pensar en políticas sostenibles en el mediano plazo, más allá del asistencialismo inmediateista. Existe un problema de viabilidad económica de gran parte de las zonas rurales, en las que se concentra la pobreza extrema; por ello, gran parte de la ayuda asistencial y la inversión social realizada en los últimos años por el Estado, las ONG y las agencias de cooperación no ha logrado mejorar en lo fundamental las condiciones de vida de la población. La población rural sufre problemas de escasa productividad y de inserción al mercado y a circuitos comerciales y productivos dinámicos, que, de no ser atendidos, neutralizarán los posibles efectos de los esfuerzos asistencialistas. Nuevamente, estas constataciones requieren un cambio en las maneras de pensar la intervención para promover el desarrollo y combatir la pobreza.

Finalmente, hay un problema de fondo que requiere mayor discusión: el hecho de que no existe claridad sobre qué significa la expresión “pro

<sup>27</sup> Sobre el punto, ver Tanaka y Trivelli (2002).

pobre” en concreto y, más todavía, hay divergencias sobre sus posibles contenidos, divergencias que se alinean siguiendo las diferencias políticas presentes en la sociedad. Por ejemplo, algunos piensan que la mejor política contra la pobreza consiste en el estímulo de la inversión y del crecimiento económico; otros, por el contrario, enfatizan medidas de distribución<sup>28</sup>; unos ponen el énfasis en políticas asistenciales; otros en políticas de promoción de actividades productivas. Otros ejemplos de miradas controversiales se dan en torno a la necesidad de desarrollar políticas sociales: algunos enfatizan políticas regidas por criterios de focalización y otros buscan políticas de cobertura universal; unos plantean atender a los pobres extremos más vulnerables y otros buscan promover el protagonismo de los núcleos más dinámicos dentro de la pobreza. En cuanto a la implementación de las acciones, unos promueven políticas dirigidas por el Estado, otros buscan que la ejecución esté a cargo de organismos de la sociedad civil. Por último, en lo que se refiere a la forma de llevar a cabo estas políticas, algunos sectores privilegian la eficiencia y un manejo centralizado, mientras que otros ponen énfasis en la descentralización y el estímulo de las capacidades locales.

En medio de estas discrepancias, creemos que espacios como el Acuerdo Nacional podrían permitir el desarrollo de esfuerzos sostenibles, respaldados por la mayoría de actores políticos y sociales. De lo que se trata, a nuestro juicio, es de institucionalizar las políticas de lucha contra la pobreza. Uno de sus problemas principales es la discontinuidad de los esfuerzos, su dependencia de funcionarios o gobiernos de turno, su uso político o clientelista. Por ello, acaso lo más importante sea institucionalizar las políticas de combate de la pobreza y el espacio más adecuado para hacerlo podría ser el Acuerdo Nacional: esas políticas deberían ser resultado de un gran acuerdo político y social del conjunto de actores relevantes.

Por otra parte, no es posible pensar las políticas “pro pobre” en la actualidad al margen de la coyuntura específica: un gobierno débil, deslegitimado, crecientemente tentado de utilizar políticamente los recursos públicos, en medio de fuertes restricciones fiscales y que, además, enfrenta un proceso de reforma del Estado y descentralización que acentuará problemas de gobernabilidad. Nuevamente, ello nos lleva a la necesidad de lograr una cobertura institucional para las iniciativas de combate

<sup>28</sup> En este terreno se ubica la discusión sobre la política tributaria.

de la pobreza, de modo que no estén sujetas a los vaivenes políticos o a los cambios de coyuntura. En este campo, la cooperación internacional puede hacer mucho, condicionando sus aportes a la implementación de iniciativas sostenibles.

## BIBLIOGRAFÍA

- BALBI, Carmen Rosa  
1994 “Sindicalismo y flexibilización del mercado de trabajo en el Perú”, *Debate en Sociología*, n.º 19, Lima, PUCP, pp. 91-117.
- BOBBIO, Norberto  
1981 *Diccionario de política*. México, Siglo XXI.
- CASTILLO, Manuel y Andrés QUISPE  
1997 “Reforma estatal, institucionalidad y sector privado”. En Manuel Castillo y Andrés Quispe (eds.). *El Estado post-ajuste. Institucionalidad, Estado, actores y conflictos empresariales*. Lima, DESCO, pp. 119-171.
- CONAGHAN, Catherine  
1999 “Entre las amenazas y la complicidad: el Estado y la prensa en el Perú de Fujimori”. En Fernando Tuesta (ed.). *El juego político. Fujimori, la oposición y las reglas*. Lima, Fundación Friedrich Ebert, pp. 247-271.  
1996 “Las estrellas de la crisis: el ascenso de los economistas en la vida pública peruana”, *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 30, julio-diciembre, Madrid, pp. 177-205.
- COTLER, Julio  
1998a *Los empresarios y las reformas económicas en el Perú*. Documento de Trabajo 91. Lima, IEP.  
1998b *La articulación y los mecanismos de representación de las organizaciones empresariales*. Documento de Trabajo 97. Lima, IEP.  
1978 *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Lima, IEP.
- DOMÍNGUEZ, Jorge (ed.)  
1997 *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*. Pennsylvania, Pennsylvania State University Press.
- DURAND, Francisco  
2002 “La panaca Toledo y el segundo círculo”, *Quehacer*, n.º 134, enero-febrero, Lima, DESCO, pp. 32-37.  
2001 “Relaciones peligrosas. Los empresarios bajo el régimen fujimorista”, *Cuestión de Estado*, n.º 29, Lima, IDS, pp. 36-41.

- 1999 “La democracia, los empresarios y Fujimori”. En Fernando Tuesta (ed.). *El juego político. Fujimori, la oposición y las reglas*. Lima, Fundación Friedrich Ebert, pp. 165-199.
- 1998 “Collective Action and the Empowerment of Peruvian Business”. En Francisco Durand y Eduardo Silva (eds.). *Organized Business, Economic Change, and Democracy in Latin America*. Florida, North-South Center, University of Miami, pp. 253-280.
- 1994 *Business and Politics in Peru. The State and the National Bourgeoisie*. Boulder, Westview Press.
- FOWKS, Jacqueline  
2000 *Suma y resta de la realidad. Medios de comunicación y elecciones generales 2000 en el Perú*. Lima, Fundación Friedrich Ebert.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín  
1998 *El neoliberalismo a la peruana. Economía política del ajuste estructural, 1990-1997*. Lima, IEP.
- HOSSAIN, Naomi y Mick MOORE  
2001 “Elite and Poverty in Developing Countries: Are Donors Missing Opportunities to Engage Constructively?”. Sussex, The Institute of Development Studies.
- JOSEPH, Jaime y José LÓPEZ RICCI  
2002 *Miradas individuales e imágenes colectivas. Dirigentes populares: límites y potenciales para el desarrollo y la democracia*. Lima, Alternativa.
- LEVITSKY, Steve y Maxwell CAMERON  
2001 “Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori’s Peru”. Ponencia presentada en el XXIII Congreso de la Latin American Studies Association, Washington D. C.
- LYNCH, Nicolás  
2000 “Los partidos en los noventas en el Perú: ¿qué pasó?”. Ponencia preparada para ser presentada en el XXII Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Miami.
- MELÉNDEZ, Carlos, Rossio MOTTA y Martín TANAKA  
2002 “Inventario y sistematización de los esfuerzos nacionales (públicos y privados) en torno a la descentralización”. Documento inédito.
- MORA, Daniel, Fernando ROSPIGLIOSI, Samuel ABAD y Carlos BASOMBRÍO  
2001 *Las fuerzas armadas en la transición democrática en el Perú*. Lima, IEP. Colección Mínima, 43.
- OBANDO, Enrique  
2001 “Las relaciones civiles-militares en el Perú en la década del 90: lecciones para el futuro”. En Martín Tanaka (ed.). *Las Fuerzas Armadas en la región*

*andina. ¿No deliberantes o actores políticos?* Lima, Comisión Andina de Juristas, pp. 247-304.

PARODI, Jorge

1986 “La desmovilización del sindicalismo industrial peruano en el segundo belaundismo”. En Eduardo Ballón (ed.). *Movimientos sociales y crisis: el caso peruano*. Lima, DESCO, pp. 45-68.

PEASE, Henry

1979 *El ocaso del poder oligárquico. Lucha política en la escena oficial, 1968-1975*. Segunda edición. Lima, DESCO.

ROSPIGLIOSI, Fernando

2000 *Montesinos y las Fuerzas Armadas. Cómo controló durante una década las instituciones militares*. Lima, IEP.

RUESCHEMEYER, Dietrich, Evelyne Huber STEPHENS y John STEPHENS

1992 *Capitalist Development and Democracy*. Chicago, University of Chicago Press.

TANAKA, Martín

2003 “The Political Constraints to Market Reform in Peru”. En Carol Wise y Riordan Roett (eds.). *Post Reform Politics in Latin America: Competition, Transition, Collapse*. En prensa.

2002a “Las relaciones entre Estado y sociedad en el Perú: desestructuración sin reestructuración”. Documento preparado para DFID-Perú. [Publicado en este mismo volumen.]

2002b “Ideologización y ‘basismo’ vs. pragmatismo y búsqueda del centro político. De cómo esa tensión dividió y liquidó a la izquierda en el Perú”. Ponencia presentada en el seminario “La izquierda en América Latina”, del Grupo de Trabajo de CLACSO sobre Partidos Políticos y Sistemas Electorales. São Paulo, Universidad de Campinas, 21-23 de octubre.

2002c “Los partidos políticos en el fujimorismo autoritario, 1992-2000, y los retos de su reconstrucción”. En Marcelo Cavarozzi y Juan Manuel Abad (eds.). *Los partidos políticos en América Latina*. Buenos Aires, Homo Sapiens (en prensa).

2001a “¿Crónica de una muerte anunciada? Determinismo, voluntarismo, actores y poderes estructurales en el Perú, 1980-2000”. En Jane Marcus y Martín Tanaka, *Lecciones del final del fujimorismo*. Lima, IEP, pp. 57-112.

2001b *Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Lima, CIES-IEP.

1999 “Del movimientismo a la media-política: cambios en las relaciones entre la sociedad y la política en el Perú de Fujimori”. En John Crabtree y Jim Thomas (eds.). *El Perú de Fujimori, 1990-1998*. Lima, Universidad del Pacífico-IEP, pp. 411-436.

1998 *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada.* Lima, IEP.

TANAKA, Martín y Carolina TRIVELLI

2002 *Las trampas de la focalización y la participación. Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori.* Documento de Trabajo 121. Lima, IEP.

TANAKA, Martín y Patricia ZÁRATE

2002 *Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú, 1998-2001.* Lima, IEP-USAID.

TOURAINÉ, Alain

1989 *América Latina. Política y sociedad.* Madrid, Espasa-Calpe.

UNSWORTH, Sue

2001 "Understanding Pro-Poor Change: A Discussion Paper". Documento inédito. [Versión previa, en inglés, del texto incluido en este volumen.]

VÁSQUEZ, Enrique

2000 *Estrategias del poder. Grupos económicos en el Perú.* Lima, CIUP.

VERDERA, Francisco

2000 "Cambios en el modelo de relaciones laborales en el Perú, 1970-1996". En Denis Sulmont y Enrique Vásquez (eds.). *Modernización empresarial en el Perú.* Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, pp. 59-121.

ZÁRATE, Patricia

2002 *Percepciones ciudadanas sobre el proceso de descentralización del Estado: Una aproximación cualitativa.* Lima, IEP.

## ANEXO

### Las élites en el Perú a partir de la Encuesta del Poder<sup>29</sup>

#### a) Metodología empleada

En la actualidad son pocos los trabajos que tratan de la composición interna de las clases sociales en el Perú, así como de los mecanismos de promoción y consolidación de los diferentes grupos de interés en conflicto. Esta escasez es especialmente notable en lo que se refiere a los grupos sociales de mayores recursos, económicos y políticos. Para lograr una descripción más precisa de los diferentes grupos que componen lo que hemos denominado “élites en el Perú”, hemos debido recurrir a una fuente peculiar: las encuestas de opinión relativas a las personas más poderosas del país, publicadas de manera anual por la revista *Debate*. La subjetividad, las limitaciones y el carácter potencialmente distorsionador de esta fuente son elementos evidentes. Sin embargo, creemos que el recurso a ella se justifica, además de por la ausencia de fuentes alternativas, por dos motivos:

En primer lugar, estas listas proceden de cuestionarios distribuidos por la propia revista entre sus lectores, quienes de manera libre deciden si contestan o no a ellos. El perfil del lector típico de la revista *Debate* responde a las características de lo que las encuestas de opinión denominan niveles socioeconómicos A y, en menor medida, B. En este sentido, para el sociólogo tienen un valor agregado, en tanto con ellas estaríamos accediendo a la visión que las mismas élites tienen de sí mismas; esto es, a la valoración subjetiva que las propias élites hacen del balance interno de poder existente entre los distintos sectores o grupos de interés que las componen.

Una segunda ventaja de las encuestas anuales publicadas por la revista *Debate* reside en su continuidad temporal. Estos sondeos se han venido publicando, de manera regular, durante más de 15 años, si bien con diferentes niveles de detalle, pues las categorías utilizadas no han sido siempre las mismas. Esta continuidad permite la comparación entre unas

<sup>29</sup> Este anexo fue elaborado por Raúl Hernández Asensio.

encuestas y otras. Es posible, por lo tanto, construir series temporales susceptibles de transmitir una imagen dinámica de las élites peruanas, atenta tanto a las permanencias como a los cambios en su composición. Gracias a ello, el carácter poliédrico y no estático del grupo dirigente peruano se revela en su verdadera dimensión, más allá de los discursos (de continuidad o de cambio) contruidos, tanto desde estos mismos sectores como por parte de sus opositores o por los medios académicos.

La información recogida ha sido agregada, por la misma revista promotora, en diferentes categorías, de acuerdo con el aspecto, profesional o personal, más relevante de los personajes mencionados. Así, se han construido diferentes categorías de élites. De ellas, por la consonancia con nuestro estudio, hemos seleccionado seis: las élites políticas, las empresariales, las militares, las eclesiásticas, las intelectuales y las tecnocráticas. Para el caso de las élites políticas, se ha utilizado la información relativa al apartado “Los diez hombres más poderosos del Perú”, que anualmente aparece en las encuestas. Aunque esta categoría admite personalidades de todo tipo, un vistazo a su composición demuestra el predominio de políticos y personalidades con cargos públicos. En lo que se refiere a las demás categorías tratadas, se han realizado los cuadros correspondientes sobre la base de las primeras cinco personas mencionadas dentro de cada rubro. Aunque la información no está disponible todos los años para todas las categorías, siempre ha sido posible construir series temporales coherentes, con pocos espacios en blanco. A continuación presentamos la información recopilada, en forma de cuadros secuenciales, para posteriormente proceder a un breve análisis de los principales datos encontrados.



Cuadro A.2  
 Permanencia y cambio en la élite peruana  
 Valoración subjetiva para el período 1990-2002

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Fernando Belaunde	■	■	■										
Dionisio Romero	■				■	■	■	■		■		■	
Pedro Pablo Kuczynski												■	■
Alan García	■	■	■									■	■
Abimael Guzmán	■	■	■										
Mario Vargas Llosa	■			■									
Alberto Fujimori	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■		
Juan Carlos Hurtado Miller	■												
Hernando de Soto	■	■	■										
Jorge Zegarra	■												
Augusto Vargas Alzamora	■			■					■				
Carlos Boloña		■	■	■							■		
Máximo San Román		■											
Santiago Fujimori		■	■	■	■	■							
Carlos Torres y Torres Lara		■						■	■	■			
Víctor Polay		■		■									
Vladimiro Montesinos			■	■	■	■	■	■	■	■	■		
Nicolás Hermoza			■	■	■	■	■	■	■				
Jaime Yoshiyama			■	■	■	■	■						
Jorge Camet				■	■	■	■	■	■				
Javier Pérez de Cuéllar					■	■	■						
Ricardo Belmont					■								
Ricardo Durand					■								
Martha Chávez						■	■		■				
Víctor Joy Way						■		■		■			
Alberto Andrade							■	■	■	■			
Alberto Pandolfi							■						
Francisco Tudela								■			■		

(continúa)













### c) Continuidad y permanencia en las élites peruanas

El panorama general de las élites peruanas, de acuerdo con las series temporales construidas, revela dos características fundamentales: la falta de continuidad y su carácter espacialmente concentrado. Como se puede observar, todas las personas mencionadas, con la única excepción relativa de algunos de los miembros de la jerarquía eclesiástica, o bien provienen de Lima o bien realizan sus funciones principales en esta ciudad. La concentración del poder político y económico en Lima es una de las características principales de la estructura social peruana. En este sentido, los datos no hacen sino reforzar una percepción intuitiva que se halla presente en todos los sectores del país, tanto en los privilegiados como en aquellos que no lo son<sup>30</sup>. Respecto a la alta volatilidad y escasa consistencia de las élites, el gráfico A.1 resume la frecuencia de menciones registrada. En todas las categorías estudiadas encontramos una dispersión notable, pues más de 50% de los nombres se mencionan únicamente tres o menos ocasiones. En consonancia con ello, el promedio de veces que cada nombre se menciona es bajo, como demuestran, a su vez, los cuadros A.8 y A.9.

Cuadro A.8  
Frecuencia de mención según categorías

Categoría	Años considerados	A Total de nombres mencionados	B Total de nombres mencionados más de una vez	Frecuencia media estandarizada de menciones A <sup>a</sup>	Frecuencia media estandarizada de menciones B <sup>b</sup>
Élite eclesiástica	12	12	9	5,4	6,9
Élite intelectual	13	15	12	4,3	5,2
Élite tecnocrática	12	21	12	2,9	4,6
Élite empresarial	13	21	16	3,1	3,7
Élite militar	13	27	15	2,4	3,5

<sup>a</sup> Para hacer posible la comparación, la frecuencia media ha sido estandarizada. En cada caso, su valor máximo teórico (si todos los nombres hubieran sido repetidos en todas las ocasiones) es 13 y su mínimo teórico (si ningún nombre hubiera sido repetido en ninguna ocasión), 1. En el caso de la frecuencia A, se ha considerado al total de los mencionados.

<sup>b</sup> Para establecer esta frecuencia B, se ha procedido igual que en el caso anterior, pero excluyendo aquellos casos que tienen una única mención.

<sup>30</sup> Zárate (2002).

Cuadro A.9  
Frecuencia de mención para la élite política

Categoría	Años considerados	A Total de nombres mencionados	B Total de nombres mencionados más de una vez	Frecuencia media estandarizada de menciones A <sup>a</sup>	Frecuencia media estandarizada de menciones B <sup>b</sup>
Élite política (1980-1989)	10	30	18	4,3	6,4
Élite política (1990-2002)	13	43	32	3,0	3,7

<sup>a</sup> Para hacer posible la comparación, la frecuencia media ha sido estandarizada. En cada caso, su valor máximo teórico (si todos los nombres hubieran sido repetidos en todas las ocasiones) es 10 y su mínimo teórico (si ningún nombre hubiera sido repetido en ninguna ocasión), 1. En el caso de la frecuencia A, se ha considerado al total de los mencionados.

<sup>b</sup> Para establecer esta frecuencia B, se ha procedido igual que en el caso anterior, pero excluyendo aquellos casos que tienen una única mención.

Además de estos resultados básicos, volatilidad y concentración espacial, los datos arrojan otra serie de enseñanzas complementarias:

En primer lugar, la importancia de la función que desempeña el personaje para determinar su ubicación en la Encuesta del Poder. Un elemento contingente, el cargo público que en determinado momento se desempeña dentro de la estructura del Estado (o, en su caso, en la iglesia), es el principal factor a la hora de calibrar el poder de un personaje. Estos datos se extraen de una sola fuente y, por lo tanto, no permiten llegar a conclusiones de validez general. Sin embargo, esto es interesante porque relativiza extendidas creencias relativas a la importancia del entorno de nacimiento para la ubicación dentro del entramado social peruano.

Si consideramos los cuadros A.1 y A.2, que recogen anualmente a los diez personajes considerados como más poderosos en el país, podemos observar que únicamente en un caso, el del banquero Dionisio Romero, un empresario es incluido de manera regular. Otras excepciones, como las de Vladimiro Montesinos y Abimael Guzmán, abundan en este mismo sentido, en la medida en que la fuente del poder de estos individuos parece estar también en el control de los mecanismos del poder estatal, si bien utilizados de una manera perversa en beneficio particular. En un caso, se trata de la manipulación personal de la cercanía con el presidente Alberto Fujimori; en otro, de la construcción de un poder paralelo que se atribuye funciones estatales como la utilización de la violencia punitiva.

La fragilidad de las élites políticas peruanas durante los últimos años y su progresiva descomposición es un argumento que se ha sostenido de manera reiterada en estas páginas. Gráficamente, este extremo queda demostrado al comparar los promedios de permanencia en la élite correspondientes a las décadas de los años ochenta y los noventa. Mientras en el primer caso, la media de los personajes mencionados en más de una ocasión se sitúa en 6,4 menciones, en el segundo apenas alcanza 3,7 menciones. Un período de gobierno, según la tradición política peruana, comprende cinco años. Esto significa que, durante la década de 1980, el promedio de permanencia de un personaje en la élite política excede estos niveles. Esto lleva a considerar para este período de la historia peruana la existencia de un sistema político medianamente consolidado y relativamente estable, lo que coincide con lo señalado por Tanaka (1998). Por el contrario, el menor promedio de permanencia registrado para la década de 1990 y los años posteriores hasta el 2002 estaría hablando del carácter contingente de las élites políticas peruanas tras la desestructuración del sistema de partidos propio de la primera etapa democrática. Este extremo ha sido desarrollado en los apartados anteriores. Creemos que los datos recogidos en las encuestas estudiadas no hacen sino reforzar las percepciones ya señaladas.

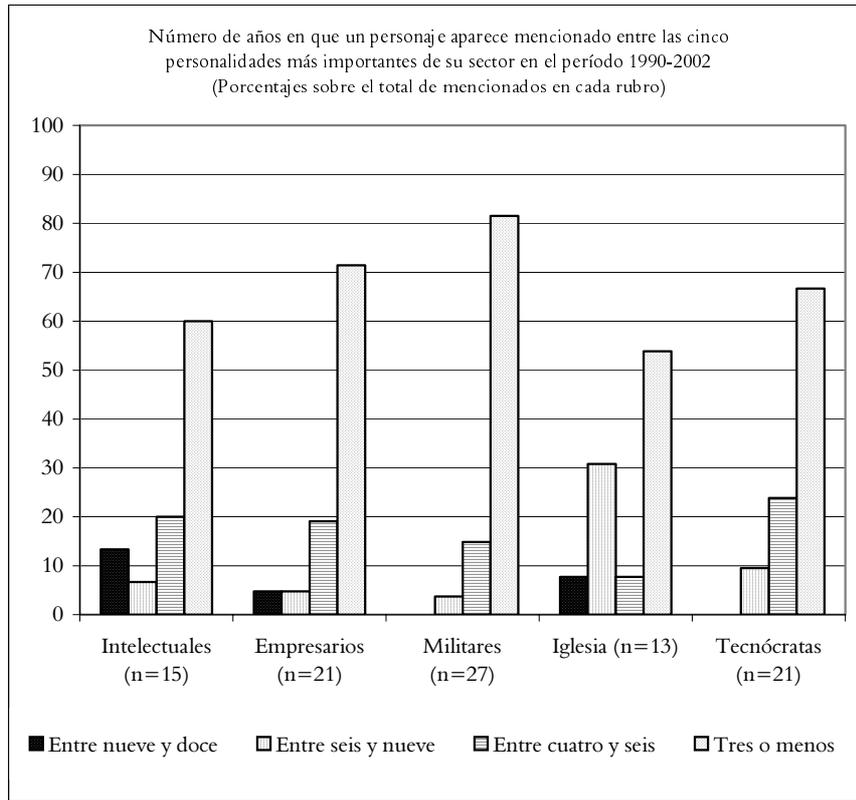
Respecto a las denominadas élites empresariales del país, el cuadro A.3 hace visible la movilidad existente dentro de este grupo y sus variaciones de acuerdo con el avance del proceso de reforma del Estado. De esta manera, observamos cómo diferentes actores acceden a la élite y permanecen en ella de manera continuada durante un corto período (tres o cuatro años), para posteriormente ser sustituidos por otros nombres. Un análisis más exhaustivo de los distintos sectores económicos en los cuales se desempeña cada uno de los personajes mencionados como “los más poderosos” a lo largo de la década de 1990 contribuiría a perfilar de una manera más nítida el cuadro de ganadores y perdedores del proceso de liberalización de la economía emprendido por Alberto Fujimori durante su primer período de gobierno.

En cuarto lugar, la fragilidad de las élites militares peruanas, argumento que ya ha sido desarrollado por autores como Fernando Rospigliosi, se ve reflejada en los datos obtenidos en nuestro estudio. La categoría “élites militares” es la que registra tanto mayor número de nombres mencionados (27 para 12 años) como un índice menor de permanencia de cada personaje en la élite. Además de esta dispersión, la desestructuración de las élites militares como grupo de presión también es perceptible a

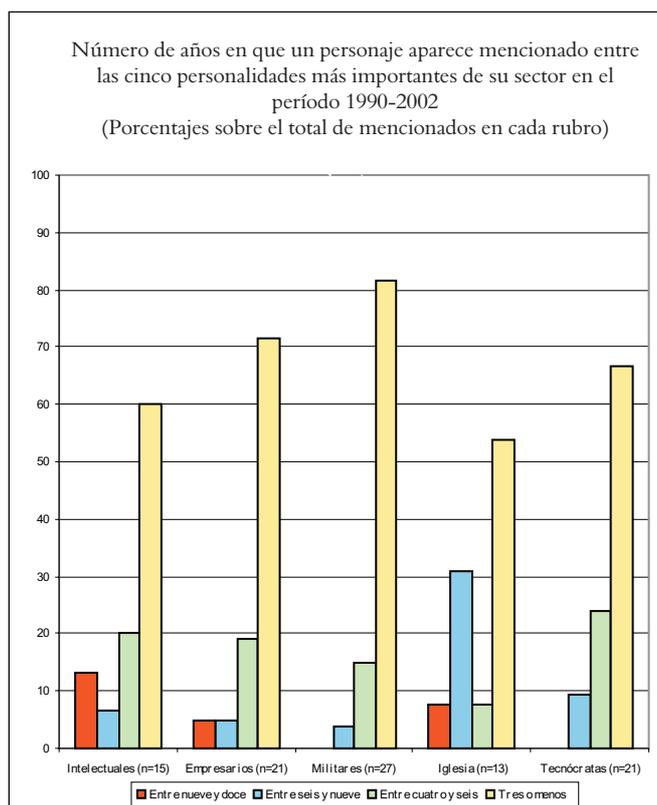
través de la reiterada presencia de personalidades civiles encargadas de la gestión de los asuntos militares. Éste es el caso de los ministros de Defensa David Waisman (2001) y Aurelio Loret de Mola (2002), así como el del propio Fernando Rospigliosi, primer ministro de Interior nombrado por Alejandro Toledo (2001) y actual director del Consejo Nacional de Inteligencia (CNI).

Finalmente, una paradoja llama la atención. Gracias a la bibliografía existente, sabemos que gran parte de la población peruana atribuye la persistencia en el país de altos niveles de pobreza a la pretendida existencia de una élite política enquistada en el poder. Así, la falta de renovación en los cargos de responsabilidad es señalada como una de las principales dificultades que el país afronta para su desarrollo. Pese a ello, podemos comprobar cómo la institución que alcanza un grado mayor de confianza por parte de la población, la iglesia (ver cuadro A.6), es también aquella con menor nivel de movilidad en su interior, al menos en lo que se refiere a su cúpula. Esta paradoja se refleja también en el caso de las ONG, otras de las instituciones sociales que atraen en mayor grado la confianza de la población, así como de las instituciones estatales constituidas en la década del noventa y que han proyectado la imagen de eficiencia, como la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) y la Comisión de Promoción del Perú (Promperú). En este sentido, podemos comprobar cómo las élites tecnocráticas —casi todas ellas vinculadas a estas nuevas instituciones estatales o al mundo de las ONG— conforman el segundo grupo con menor grado de movilidad.

Gráfico A.1  
Permanencia y cambio en las élites peruanas



Cuadro A.10  
Permanencia y cambio en las élites peruanas



# El sector informal y su relación con el Estado<sup>1</sup>

ROMEO GROMPONE

## INTRODUCCIÓN

La falta de instituciones ordenadoras en lo económico y lo político, las tensiones entre el acceso a la ley siguiendo criterios universalistas y el pluralismo jurídico forman parte de las dinámicas relativas a la informalidad. A ello se agrega una cultura popular que define sus propios caminos y en la que se forman identidades expuestas a la discriminación y el racismo, así como maneras propias de vivir la religiosidad.

Los estudios sobre la informalidad razonan con frecuencia por defecto. Se limitan a señalar aquello que diferencia al ámbito informal de un mundo más estructurado. Aquí se intenta superar este enfoque estudiando las reglas y los referentes que estos actores sociales construyen. Se trata de acercarnos a una visión integral, si bien deteniéndonos un poco más en la discusión de la informalidad económica, por haber sido el Perú el país de América Latina donde más insistentemente se ha reflexionado sobre el tema. El trabajo trata de entender las nuevas sensibilidades y lógicas que influyen en este universo popular.

En las conclusiones se señalan, entre otros argumentos, los bloqueos por la falta de voluntad política de entender lo que ocurre entre los más pobres; un clima cultural de desconcierto; las trabas y supuestos entre la cooperación internacional y sus contrapartes locales, que les quitan espa-

<sup>1</sup> El texto original se terminó de escribir en octubre del 2002 y fue revisado y actualizado en mayo del 2004, como respuesta a los términos de referencia planteados por el DFID en el marco de esta consultoría.

cio a la discusión y la crítica, así como los problemas de una comunidad intelectual cerrada que no se preocupa por establecer vínculos entre lo social, lo cultural y lo político. Y se anota también que no se ha reflexionado lo suficiente sobre las consecuencias de las políticas desarrolladas para el sector informal. Se entiende que el señalamiento de estas dificultades es el mejor camino para asumir un optimismo razonado.

### 1. DEFINIENDO LOS MÁRGENES DE LA INFORMALIDAD

La informalidad aplicada a los campos de la economía, la política, el ejercicio de la ley y las expresiones religiosas tiene que ver con una activa construcción institucional. Se asocia a normas, valores, criterios de pertenencia y establecimiento de referentes por parte de los grupos más pobres. Procura darles una interpretación a las actividades que se encuentran al borde o al margen de un supuesto mundo oficial. En este último escenario, se pretende establecer criterios que regulen las conductas de los actores sociales, pero este mundo oficial no consigue integrar —y a veces tampoco se preocupa por hacerlo— a los que se encuentran postergados.

Quizás convenga tomar esta noción de informalidad como una guía para la descripción de lo que está ocurriendo en parte de los sectores populares más que pretender con ella el establecimiento de una teoría explicativa que dé cuenta de este proceso de modo exhaustivo. En buena parte, el esfuerzo consiste en caracterizar circuitos alternativos. En lo económico, ello requiere ir más allá de las relaciones reconocidas y encauzadas por la legislación que ordena las relaciones entre capital y trabajo. Exige prestar atención a un conjunto de actividades realizadas por cuenta propia o en pequeñas empresas que establecen lógicas particulares en lo relativo a su desarrollo y a los vínculos establecidos, asociados a modalidades de colaboración, de competencia y de regulación de conflictos. En lo político, no basta con señalar la débil presencia de partidos y de grupos de interés en la sociedad peruana que hace insuficiente el análisis convencional en cuanto a participación y representación. Debe abandonarse el enfoque normativo sobre lo que debiera ser, dejar de señalar morosamente las insuficiencias notadas y estudiar cómo se hace política en una sociedad, sin tomar en cuenta los habituales referentes ordenadores que aquí no funcionan. Junto con situaciones de escepticismo y apatía, se establecen procesos de mediación y de intervención en la política de los sectores populares que van más allá de lo que pueda preverse por parte de

quienes buscan transitar por las vías institucionales formalmente establecidas. En el universo popular coexisten vínculos clientelistas, manipulación y control con espacios para iniciativas personales y sociales. Los liderazgos en este campo están sujetos a procesos de reconocimiento unidos al escepticismo, adhesiones que se establecen en un período determinado y que pierden rápidamente vigencia, en lo que algunos autores describen como un consumo político vertiginoso.

También tiene particularidades la relación del ámbito informal con la justicia y la ley. Existen, entre los más pobres, graves problemas de acceso al sistema formal. La pretensión de universalidad en cuanto al establecimiento y aplicación de normas se distorsiona si un grupo mayoritario de personas entiende que las decisiones judiciales son arbitrarias o lentas en su aplicación y contienen rasgos discriminadores que se explican por la condición económica y social de quienes acuden a ellas. Por otro lado, una sociedad caracterizada por su diversidad requiere soluciones que atiendan a las diferencias culturales tomando en cuenta normas que surgen de la costumbre y de las prácticas establecidas entre las comunidades nativas y algunos grupos provenientes del campesinado. Por ello es necesario que exista un pluralismo jurídico que sea reconocido por el conjunto de actores, que regule atribuciones y establezca marcos de acción previsibles en los que los individuos sepan a qué atenerse y tengan niveles razonables de confianza respecto a los fallos relacionados con sus demandas y pretensiones.

Finalmente, aunque no tiene mayor sentido hablar de una informalidad religiosa, existe una religiosidad popular asociada a la forma en que los más pobres asumen el catolicismo, que es la creencia dominante, así como las otras opciones que toman para vivir su fe.

Hablar de informalidad plantea el riesgo de sostener una concepción dualista de la sociedad que separaría al “Perú oficial” del llamado “Perú real” y, en otros términos, a marginados de integrados respecto a los valores y normas predominantes. Décadas atrás se hablaba de una incorporación social segmentada, entendiéndose que el país vivía un proceso de modernización en el que participaban de los cambios un grupo de personas en condición de pobreza mientras que otros mantenían la expectativa de una futura inclusión.

Esta percepción encontró rápidamente sus límites. Fue sustituida por las imágenes del desborde y de la exclusión. Con el desborde se aludía a las deficiencias de los marcos institucionales y políticos de la sociedad y la emergencia de actores sociales que definían sus propios criterios y estrategias rebasando lo propuesto dentro del marco oficial. Ellos desarro-

llaban sus propios caminos hacia la modernidad, en la que especialmente los grupos migrantes cambiaban el rostro de Lima, tanto en las actividades laborales como en sus códigos culturales, realizando su propia síntesis que no era ni la simple reproducción de sus anteriores costumbres campesinas ni la propuesta sustentada por los sectores tradicionales urbanos. Junto con esta percepción que evalúa de manera positiva las transformaciones ocurridas, se entiende que la mayoría de estos nuevos actores sociales continúan en una situación de exclusión. En efecto, algunos de ellos permanecieron marginados de este impulso modernizador, desarrollaron estrategias de supervivencia sin que se registraran perspectivas de cambio que les permitieran trascender esta condición. A este grupo se agrega el conformado por los que vieron descender bruscamente su nivel de vida por la crisis económica, la decadencia del trabajo asalariado, las deficiencias encontradas en el sistema educativo y la pérdida de referentes organizativos con los que podían hacer conocer sus demandas. Entre los que no llegaron a incorporarse a la modernización y los que fueron desplazados una vez que el proceso perdió parte de su dinámica se extiende el área de la pobreza. El desborde y la exclusión aluden a una decadencia de la urdimbre institucional de la sociedad peruana. Los sectores populares buscaron crear sus propias alternativas, sobrepasando los marcos formales o manteniendo inalterada su situación. No se sentían incluidos en ámbitos tan diversos como el sistema escolar o los partidos políticos, en todos aquellos caminos que aun reconociendo las diferencias, tuvieran la capacidad de definir normas y valores compartidos. La noción de brechas sociales percibidas como insalvables predominó sobre la idea de un proyecto compartido por la mayoría de las personas. La informalidad es una de las maneras de dar cuenta de esta nueva situación.

## **2. LA INFORMALIDAD ECONÓMICA: UN DENSO Y DIFERENCIADO UNIVERSO LABORAL**

Los estudios de la informalidad económica suelen tratar a los trabajadores y a los pequeños empresarios vinculados a este sector como un grupo relativamente poco diferenciado, considerando sus márgenes de autonomía y de dependencia con las actividades formales como si se tratara de un conjunto homogéneo. Mientras se sostiene a este respecto un punto de partida poco sensible a la consideración de las diferencias existentes, las interpretaciones sobre sus características parten desde perspectivas teóricas

diversas, a menudo enfrentadas. Estas circunstancias hacen que sea necesario realizar una interpretación que discorra en dos niveles: la descripción de las actividades en dos centros de actividades informales que tienen influencia en el circuito económico de Lima, para mostrar lo abigarrado y complejo de este universo laboral; y luego, considerar las potencialidades y los límites de las distintas corrientes de interpretación respecto al sector informal.

Este complejo proceso se da en una ciudad que se ha convertido en una megalópolis donde se han identificado seis grandes centros urbanos en formación: la Lima Antigua (11,6% de los habitantes), la Lima Moderna (15,1%), el Callao (11,8%) y tres más que han surgido por las migraciones internas y el nacimiento de hijos y nietos de los migrantes a lo largo de las cuatro últimas décadas: Lima Este (19,5%), Lima Sur (16,6%) y Lima Norte (26%). Estos espacios relativamente nuevos concentran a 28% de las clases medias, lo que cambia el perfil tradicional de este grupo, en este caso más vinculado a la pequeña empresa que a empleos asalariados estables<sup>2</sup>. Su incidencia ha motivado el surgimiento de grandes centros comerciales y de esparcimiento, a la vez que siguen siendo predominantes las situaciones de informalidad, de bajos ingresos y la pobreza. El énfasis de los análisis en uno u otro aspecto de esta realidad ha sesgado las interpretaciones sobre los cambios que están ocurriendo, lo que ha afectado los estudios sobre el tema.

Los ejemplos tomados para analizar la informalidad económica son el de Gamarra, el centro de producción y comercialización textil más reconocido de Lima, situado en un antiguo barrio popular, y el mercado de Caquetá, ubicado en el Cono Norte de Lima, un centro de activa intervención de vendedores con puestos fijos y ambulantes<sup>3</sup>. Una breve descripción de las situaciones existentes permitirá situarse mejor para analizar luego las distintas aproximaciones sobre las características de este sector.

No hay otra alternativa que recurrir a esta estrategia. Describir sumariamente lo que ocurre en mercados y centros de producción y de comercialización llamados informales puede ayudarnos a entender los argumentos de las distintas corrientes de interpretación que se ocupan del

<sup>2</sup> Grupo Apoyo, "Estudio sobre Lima como megalópolis", *El Comercio*, 12, 13, 14 y 15 de abril del 2003.

<sup>3</sup> El mercado de Caquetá se formó hace cinco décadas principalmente por invasión de terrenos y ahora muestra diversos niveles de consolidación urbana.

tema. De lo contrario, cada enfoque se vuelve autorreferencial, sin capacidad de salir de su aislamiento.

Gamarra se caracteriza por la existencia de brechas de ingresos considerables, lo que supone expectativas diferentes de los diversos actores y ocasionales enfrentamientos entre los propietarios de grandes inversiones y pequeños microempresarios y vendedores ambulantes<sup>4</sup>. Se considera que los dueños de las llamadas “galerías” constituyen el grupo de mayor poder económico de la zona, pues disponen de los edificios en cuyos pisos bajos se comercializan textiles y en cuyos pisos superiores funcionan a menudo talleres de confección. Alquilan *stands* de tamaño reducido con precios que oscilan entre los 100 y los 400 dólares americanos por mes. Algunos de estos propietarios, junto con esta actividad en extremo rentable, invierten también en telas y ropa y, en algunos casos, se involucran en actividades de exportación e importación. En los últimos años surge un grupo emergente de propietarios de origen coreano que, más que dedicarse a la producción y a la venta de productos nacionales, trae tela y ropas del exterior a precios más bajos que el promedio local.

Los dueños de galerías fueron los principales promotores del desalojo de ambulantes, aunque algunos de ellos realizaron esa actividad durante sus inicios en el comercio. Para lograr este objetivo, se asociaron con la municipalidad del distrito de La Victoria y apelaron a un discurso centrado en el ordenamiento de las calles y la competencia injusta de los ambulantes respecto a los comerciantes formales. De esta manera, se vieron beneficiados, porque los comerciantes desalojados tuvieron que alquilar *stands* en las galerías que les pertenecían (si tenían recursos para ello y querían continuar con su actividad económica).

Otro sector influyente es el conformado por un grupo de grandes empresarios que suelen ser los frecuentes beneficiados de los programas desarrollados por la Comisión de Promoción de la Pequeña y Micro Empresa (Prompyme), órgano estatal con dificultades para ampliar su oferta de promoción a otros sectores. Estos empresarios tienen una capa-

<sup>4</sup> Hay que considerar sumariamente este caso por su importancia como centro de producción textil y también por la atracción que ha recibido en el ámbito académico y entre expertos en el desarrollo. El actual Ministro de Trabajo del Perú (Fernando Villarán, ministro de Trabajo entre el 31 de julio 2001 y el 30 de junio del 2003) y el Director Ejecutivo de Prompyme (Comisión de Promoción de la Pequeña y Micro Empresa) han sido estudiosos de las actividades desarrolladas en esta zona y, en el último caso, comerciante y director de una revista dirigida a empresarios de Gamarra. Además, existe un conjunto de estudios sobre Gamarra, que es tema recurrente de tesis universitarias.

cidad de producción alta y se dedican tanto al mercado interno (venden a tiendas como Saga y Ripley) como a la exportación (actualmente Venezuela). Tienen vinculaciones fluidas con las autoridades —en especial, con el Ministerio de Trabajo—, con quienes discuten y plantean las políticas para el sector.

Por su parte, los pequeños empresarios y microempresarios organizados en diversas asociaciones no son activos beneficiarios de las políticas de Prompyme y sólo acceden a pequeños y esporádicos programas de capacitación y asistencia técnica que esta comisión ejecuta.

Los ambulantes se encuentran en la base de la pirámide de la estructura económica de Gamarra. Después del desalojo realizado en 1999, han visto disminuidos aún más sus ingresos y consideran que sus reivindicaciones no han tenido éxito. Hasta ese año existían en la zona de Gamarra alrededor de dos mil comerciantes ambulantes, divididos en dos grupos: aquellos caracterizados por su vocación de diálogo y negociación con la autoridad municipal y los que entendían que debían promover un conflicto directo. En el momento del desalojo, ambos grupos fueron perjudicados. El desalojo significó la fragmentación de los comerciantes ambulantes organizados, que se dispersaron y se vieron ante la necesidad de tomar algunas calles aledañas pero fuera del complejo de Gamarra. Sólo un grupo reducido logró establecerse en *stands* de las propias galerías de la zona.

Hasta antes del desalojo, la principal demanda de este sector era el cumplimiento de la Ordenanza Municipal 002, que permitía reglamentar un área de trabajo en la calle y un ordenamiento de la actividad, garantizado por una comisión técnica mixta conformada por representantes de las municipalidades y de los comerciantes. En Gamarra, por ejemplo, los ambulantes pagaban 0,5 nuevos soles (0,14 dólares americanos) diarios por el uso de la calle y destinaban un nuevo sol (0,27 dólares americanos) cada día a un fondo que supuestamente serviría para una futura compra de terrenos.

Esta comisión técnica mixta funcionó exitosamente durante dos años (1997-1998). Sin embargo, cuando ingresaron nuevas autoridades municipales con criterios más controlistas, este espacio de concertación dejó de actuar. Después del desalojo, las condiciones para una actividad económica que rindiera réditos disminuyó. De 1,5 nuevos soles (0,41 dólares americanos) que los ambulantes pagaban diariamente, ahora tienen que pagar 100 dólares mensuales por el alquiler del *stand* (aquellos que pueden), además de contratar a “jaladores” (jóvenes que llevan a los clientes

de las calles al interior de las galerías y que cobran por eso cincuenta soles mensuales). Otros han optado por diversificar su actividad (comercian con ciudades del interior del país) y hay quienes simplemente han abandonado la actividad comercial.

Los dirigentes de este sector señalan que el problema de la venta ambulatoria se debe encarar como una cuestión social y no ateniéndose estrictamente a criterios económicos o de desarrollo urbano. Entienden que buena parte de los comerciantes ambulantes son desempleados de empresas públicas y privadas que ven en el comercio callejero una vía para conseguir ingresos mínimos.

Existe un pesimismo generalizado sobre las potencialidades de este sector. De ser una organización fuerte que luchaba por mantenerse en la calle ha pasado a la fragmentación. Sus niveles organizativos sólo apuntan a cuestiones muy precisas como contratar a un vigilante en cada cuadra. Sienten que sus negocios son de escala muy reducida e inestables. Consideran que los mejores momentos de Gamarra se dieron entre los años setenta y ochenta, y que el tiempo en que podía haber un camino de distintas etapas, que iban desde el comercio al menudeo hasta conseguir ser dueño de una galería, pasó definitivamente (Visser y Távora, 1995).

Efectivamente, y como también lo señala Sulmont (1999), los empresarios (grandes y pequeños) y los ambulantes de Gamarra buscan la satisfacción de sus intereses por canales distintos, sin vinculación alguna entre sí. Mientras los primeros tienen un acceso mayor a las altas esferas de la decisión política, los segundos fracasan en sus intentos por constituir alternativas que atiendan sus problemas a través de los movimientos políticos.

Algunos autores entienden que Gamarra constituye una economía de aglomeración surgida de relaciones de confianza, que reduce los costos de transacción y favorece la colaboración mutua, lo que permite intercambiar información sobre mercados y llegar a un cierto nivel de capacitación compartida de nuevas tecnologías. Nos importa atender más en este caso a los diferentes niveles económicos y a una consiguiente jerarquización en dicho complejo comercial. Esta jerarquización económica interna se traduce en el plano político. Los empresarios de mayores recursos cuentan con mayores facilidades de acceso a instituciones estatales y comisiones especializadas de las autoridades del gobierno central y de las municipalidades. Como señala Sulmont, sus demandas tienen una legitimidad que confluye con el discurso establecido de las autoridades en temas como la prohibición del contrabando. Mientras tanto, los ambulantes que han incumplido las disposiciones que reglamentan su acti-

vidad, como las ordenanzas que la regulan o que establecen el pago de impuestos, se mueven precariamente buscando un provisorio espacio de influencia entre dos principios conflictivos como “la formalización de la informalidad”.

La diferenciación interna en Gamarra produce, como es de esperar, distintos estilos de negociación. Los empresarios más consolidados tienen mayores posibilidades de acceso al Estado y a los gobiernos locales. El Estado, a su vez, los necesita. Las probables buenas intenciones coexisten con la urgencia de las autoridades de justificar que se tiene un marco realista e innovador de acercamiento al universo popular. Los que se encuentran en condiciones de pobreza, en cambio, combinan la opción de hacer escuchar su “voz” cuando sus actividades son amenazadas mediante la “salida” del repliegue individual y del pequeño grupo para no sentirse expuestos y afectados en una situación atravesada por las vulnerabilidades económica y jurídica.

### **2.1. La trama de las redes comerciales informales**

Los comerciantes informales de Caquetá, en el distrito de San Martín de Porres, están organizados en 16 asociaciones de comerciantes de las cuales sólo seis se encuentran en locales propios y las diez restantes venden sus productos en las calles, en avenidas aledañas al intercambio vial de la avenida Zarumilla (camino a la Panamericana Norte)<sup>5</sup>. La actividad principal de Caquetá es básicamente comercial. Sólo 5% de un total de 2.500 vendedores se dedican a alguna actividad productiva (confección de ropa y calzado). El 95% restante, grosso modo, está dividido en un grupo que expende productos perecibles (65% del total, aproximadamente) y productos no perecibles (30%). El nivel de ingresos es, en conjunto, relativamente homogéneo (alrededor de 1.000 nuevos soles de capital movilizándose diariamente), si bien se reconoce un margen que va desde negocios que alcanzan 100 nuevos soles de capital hasta algunos pequeños mayoristas cuyo capital llega a los 7.000 nuevos soles<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Entrevista a Guillermo Nolasco, ex dirigente de la Federación de Vendedores Ambulantes y promotor de la ONG Alternativa (agosto del 2002).

<sup>6</sup> La importancia económica de Caquetá hace que sea centro de atención política. Alberto Andrade, alcalde de Lima en el período 1998-2002, destacaba como uno de los principales logros de su gestión una obra vial, el llamado “trébol”, que organizaba el tránsito en la zona y el ordenamiento de los vendedores ambulantes que comercian en este mercado.

Desde sus inicios, hace aproximadamente cincuenta años, la principal reivindicación de los comerciantes de Caquetá ha consistido en permanecer en las calles. El nivel de sus ingresos promedio resulta en muchos casos insuficiente para el ahorro que les permitiría adquirir un local comercial propio. En ese contexto, el gobierno municipal aparece como un actor permanente en las negociaciones y en los acuerdos. En la actualidad, y en general en períodos de campaña electoral para elegir a las autoridades de la zona, el tema del desalojo está en la agenda de la mayoría de las organizaciones de comerciantes.

Está lógica de defensa del “lugar de trabajo” ha pasado, sin embargo, a un segundo plano. Aunque latente, la amenaza de un desalojo es un discurso ocasional de las autoridades ediles cuando se trata de utilizar políticamente el tema. Lo que aparece en cambio como una preocupación cotidiana es la caída de los ingresos, la disminución de los compradores debido a la inversión en supermercados (Metro, Santa Isabel y Ripley) en la zona del Cono Norte, principal radio de acción de Caquetá.

Hasta hace unos tres años, no existía el riesgo de una competencia tan amenazante para la dinámica comercial de Caquetá. Sin embargo, los supermercados recientemente instalados en el Cono Norte, además de ofrecer precios similares a los de Caquetá (aunque ligeramente mayores), brindan una mayor cantidad de servicios a sus clientes; entre ellos, limpieza, seguridad, orden y diversidad de productos. Con respecto a los precios, estos grandes supermercados resultan ser simples intermediarios entre los mayoristas y el público consumidor. Las instalaciones son, en realidad, espacios de alquiler, donde los abastecedores, tanto productores como grandes comercializadores, venden sus productos sin establecer largas cadenas de intermediación. En muchos casos, Metro o Santa Isabel simplemente alquilan sus *stands* y cobran un pequeño extra por la venta, lo que hace que sus precios sean realmente competitivos y casi comparables con los de Caquetá. Por otro lado, se presentan como zonas de esparcimiento, además de estrictamente comerciales, y se las considera seguras y limpias.

Ante esta situación, los comerciantes de Caquetá han apelado a diversas estrategias. En primer lugar, privilegian la movilidad de su capital a la ganancia directa; es decir, si anteriormente compraban a sus abastecedores dos veces a la semana, ahora lo hacen hasta cuatro o cinco veces, de tal manera que mantienen su capital en movimiento, con menores precios de oferta y menores ganancias en cada operación pero con una acumulación semanal similar. En segundo lugar, y lo más importante quizás, los temas de agenda han empezado a dar un giro hacia la higiene, la

seguridad y el mercadeo. Quizás por ese lado se pueda llegar a un proceso de formalización.

En efecto, antes que estar interesados en tener licencia de funcionamiento o contribuir al sistema tributario nacional y municipal, la “formalización” para los comerciantes de Caquetá significa principalmente conseguir un terreno propio, seguro y ordenado. Sin embargo, ello implica una suma considerable, inversión que no necesariamente influye directamente en las ganancias o en la venta de los productos. Por el contrario, este gasto es percibido como una suerte de pérdida de dinero. Este hecho hace comprensible que en el lapso de cincuenta años menos de la mitad de comerciantes haya apostado por la compra de un terreno que sea de su propiedad. Es frecuente observar que en algunos puestos, por ejemplo, se construyan con material noble dos y hasta tres niveles que puedan servir de almacén y, en algunos casos, hasta de vivienda. Por otro lado, los sistemas de ahorro para la compra de terrenos o propiedades han tenido un legado negativo. En muchos casos, los dirigentes han utilizado indebidamente los fondos de las organizaciones y han generado altos niveles de desconfianza, tanto en los sistemas de ahorro colectivo como en el propio sistema bancario.

En la actualidad, los ambulantes tienen otra motivación para organizarse, alejada de la anterior lógica defensiva, que los llevaba a buscar fortaleza en las organizaciones para administrar los conflictos con la municipalidad. Ahora, aunque de forma incipiente, las preocupaciones de los vendedores ambulantes pasan por la manera de asociarse para enfrentar la competencia en el mercado y por la forma de encarar la oferta de Metro y Santa Isabel.

Con este fin, las organizaciones de comerciantes buscan sistemas de vigilancia y limpieza colectivos, asesoramiento de mercadeo y una disposición adecuada de los productos. Se dan casos de centros comerciales supuestamente formales que reproducen en su interior un tipo de venta ambulatoria de los productos; es decir, vendiendo los productos perecibles en el suelo. La construcción de módulos de venta, el uso de uniformes y el asesoramiento en la comercialización aparecen como nuevas e inquietantes preocupaciones para los comerciantes.

Sin embargo, la formalización no depende exclusivamente de la disposición para enfrentar los cambios que afectan sus seguridades primeras. También es importante que el gobierno municipal defina una política de formalización y que cuente con la decisión política para ello. En el Cono Norte de Lima, la municipalidad de Los Olivos, por ejemplo, ha desarro-

llado un exitoso proceso de reubicación y formalización del comercio ambulatorio. La vocación política del gobierno local para asumir el tema de la formalización requiere negociar y coordinar con los comerciantes su condición legal, prestar asesoría técnica y apoyo administrativo para agilizar los procesos, establecer una normatividad específica destinada a la adquisición de terrenos, entre otras cosas. La municipalidad de San Martín de Porres, donde se ubica Caquetá, no tiene capacidad técnica ni voluntad política para emprender la tarea.

Los márgenes de acuerdo a los que pueden llegar el Estado y las autoridades locales con los informales requieren abrir estructuras de oportunidades, para que quienes están en estas condiciones pasen de asistidos o reprimidos a ser actores sociales con capacidad de intervención y de influencia. Esto, por supuesto, es más fácil de decir que de hacer. En todo caso, como se ha expuesto, existe una agenda de temas abiertos para la discusión. El problema es cómo lograr que se abran rutinas institucionales de negociación antes que el conflicto irrumpa en coyunturas críticas y se produzcan situaciones en que tanto las autoridades como los informales se encuentren desbordados y sin márgenes para definir alternativas duraderas.

## **2.2. Trabas y potencialidades de los pequeños negocios**

La descripción de estas dos zonas limeñas en que se despliegan actividades informales no da cuenta de la complejidad de este universo laboral. Sin embargo, permite establecer algunas conclusiones. Sale al paso, sobre todo, de una visión que tiende a hacer un discurso integral para el sector informal, sin tener en cuenta las diferentes situaciones existentes, que escapan a las definiciones abarcadoras. Pueden advertirse a partir de lo expuesto las diversas estrategias emprendidas por los microempresarios, los trabajadores por cuenta propia y los dueños de negocios que acumulan o que tienen perspectiva de hacerlo. Se observan también vínculos entre empresarios y trabajadores en que los primeros tratan de mantenerse al margen de la legislación laboral como una búsqueda de ventajas de corto plazo o por la comprobación de que no están en condición de aplicarla. Esto se debe a que ellos están envueltos en lógicas de supervivencia en que la suerte de estas actividades se juega día a día y a la incertidumbre existente respecto a la continuidad del nivel de ganancias ocasionalmente conseguidas. Se presentan, además, dificultades en torno a la articulación de intereses entre quienes tienen objetivos compartidos. En parte ellos no se perciben como tales porque al mismo tiempo entran en relaciones de

competencia entre sí. En los bordes del sistema, como ocurre con un considerable número de ambulantes, se producen complicadas maniobras de negociación y conflicto con la autoridad municipal. Entre los comerciantes informales que han conseguido un mayor desarrollo relativo los problemas tienen que ver, en un extremo, con evadir el pago de impuestos y en el otro, con las dificultades de acceso al crédito, que en ocasiones conduce a buscar mecanismos de obtención de préstamos al margen del sistema bancario.

Si se fuerza una mirada de conjunto sobre el sistema, se perciben resistencias a la formalización que van más allá del exceso de pasos administrativos para legalizar la situación, asociada a los costos y riesgos de iniciar una actividad formal, de seguir criterios excesivamente rígidos. La precariedad de la mayoría de comerciantes los lleva a establecer criterios de actuación caracterizados por su flexibilidad. La legalidad supone, para buena parte de quienes están inmersos en estas actividades, el establecimiento de compromisos que no se está en condiciones de cumplir; la vulnerabilidad de su condición los lleva a tratar de no sentirse expuestos. Sólo cuando la condición de informales los somete a presiones de la autoridad que no están en posibilidad de resistir, optan por legalizarse, si es que se encuentran en condiciones económicas de hacerlo.

A partir de lo observado en estos espacios de actividades por cuenta propia y de pequeños negocios en dos zonas de Lima, puede introducirse la discusión entre distintos planteamientos sobre las características del sector informal. Los estudios sobre este tema parten de una ambigüedad de la que sus estudiosos no fueron plenamente conscientes. Dan por descontada una obligada distancia entre Estado y sociedad en la que se diluye la idea de vínculos contractualistas, que se expresaría en los procesos de incorporación de los más pobres a la vida política y social, desplazando la idea de una ciudadanía que exige la integración a una comunidad cívica. Y al mismo tiempo, tienen una visión optimista del cambio que se estaría gestando. Esta lectura surge de un clima intelectual —que no sólo es propio de los países en desarrollo— de desconfianza en las capacidades del Estado, la aceptación de los límites de expansión del trabajo asalariado, la advertencia de las incongruencias y desfases de los proyectos de planificación central y la insuficiencia de las redes de seguridad social o el temor ante su colapso. Y también se deriva de la idea retomada de los clásicos del pensamiento económico sobre las potencialidades liberadoras del mercado no sólo en términos de crecimiento económico sino de surgimiento de autonomías personales.

Es un lugar común decir que en una sociedad con rasgos tan marcadamente oligárquicos a lo largo de su historia como lo es la peruana, el principio de adscripción predominó sobre el contractual. Los principios de una legalidad de naturaleza estamental —aun cuando formalmente se estableciera la igualdad ante la ley— prevalecieron sobre la noción de compromisos recíprocos. Se trata, no obstante, de una verdad a medias. Los cambios políticos de los años sesenta y setenta buscaron la incorporación de los sectores populares que tomaban distintos rostros: el del asalariado, el del campesino, el del migrante, el del poblador. El modelo de industrialización por sustitución de importaciones buscó, en el conjunto de América Latina, expandir el mercado interno y bajo el arbitraje de la autoridad de turno en lo político, trataba de administrar un pacto en el que estaban comprometidos las clases medias urbanas, los empresarios industriales, los obreros, los funcionarios públicos. Este acuerdo y los actores decaen por razones comparables con las que explican el cuestionamiento del Estado de Bienestar como la pérdida de capacidad regulatoria del Estado, las restricciones a la expansión del mercado, los privilegios corporativos de los grupos de intereses. En poco más de dos décadas colapsa un orden tradicional, se intenta un proceso de democratización en lo político y lo social, se aplican políticas de ajuste estructural y se perciben dificultades para prever lo que estaba por ocurrir en los años venideros. Esta serie de acontecimientos da especial vigencia al examen, la crítica y la discusión sobre el sector informal, como alternativa al modelo anterior y como expresión de una expectativa de cambio.

### **2.3. La interpretación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT): extensión de los informales, límites de su desarrollo**

A mediados de los años ochenta surge la discusión sobre el sector informal urbano en América Latina. En ella se combinan —de un modo en el cual es difícil separar las interpretaciones teóricas— propósitos de ilustrar la nueva realidad de las sociedades e interpretaciones políticas en las que está en juego la relación entre Estado y sociedad que cada una de las corrientes postula. En la interpretación de PREALC-OIT (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe–Organización Internacional del Trabajo) se plantea como razón de la existencia de la informalidad la segmentación económica. En el surgimiento del sector gravitaría la existencia de un excedente laboral originario del proceso de

industrialización en el que habría una reasignación de los recursos productivos locales en favor de los sectores primario-exportadores, asociado a la concentración de la propiedad de la tierra en las oligarquías nacionales. Los nuevos patrones de acumulación excluirían la fuerza laboral sobrante, proceso que se agravaría con las crecientes presiones demográficas. El empleo debería tener una tasa de crecimiento de no menos de 9% anual para absorber a un sector rural estancado. Lo fundamental de la explicación radica en la determinación exógena de tecnologías. Estas tecnologías importadas definen el tamaño mínimo de la planta, la dotación de trabajadores, los niveles de productividad y la promoción y tipo de insumos. Se crea, entonces, una relación entre capital y trabajo demasiado alta a favor del primero, inadecuada a la disponibilidad de factores. Si a ello le agregamos el excedente de fuerza de trabajo que se arrastra desde el pasado, surge un número de personas en condiciones de trabajar que resulta crecientemente redundante (Carbonetto, Hoyle y Tueros, 1988).

La consecuencia política de esta concepción será la de entender que la realidad social peruana tiene que concebirse en términos de segmentos predicados desde la tecnología, más que en agrupamientos en términos de clases sociales. Los informales, como señala Franco (1991), serían creadores de instituciones adaptativas y cuestionadoras, funcionales y contestatarias en la vivienda, con los nuevos barrios populares; en el trabajo, a través de la informalidad, auspiciando la aparición de nuevos grupos de interés porque los ya constituidos no les daban acogida.

En el período reciente, el tema del sector informal perdió parte del interés que había tenido en la década de 1980. Los planteamientos de la OIT se orientaron a examinar los estándares laborales existentes en estas actividades y su integración al proceso de modernización. Entienden que para este último objetivo es necesario desarrollar políticas en tres direcciones. La primera consiste en el apoyo a la microempresa, facilitando el acceso al mercado y a los recursos productivos. Los instrumentos más apropiados para este propósito son los programas de crédito y el acceso a mercados más dinámicos. La segunda línea es el apoyo al bienestar de los trabajadores informales, que debe ser combinado con políticas dirigidas al alivio de la pobreza. Finalmente, entienden que debe darse un marco legal que asegure la integración de los informales y se desarrollen algunos principios de seguridad social. Se trata de establecer una perspectiva que evite tanto los simplismos de quienes consideran que bastan cambios en procedimientos y en marcos normativos para resolver los problemas existentes como el planteamiento de aquellos que subestiman la importancia

de regular esta actividad favoreciendo su integración económica y jurídica (Tokman, s. f.).

#### **2.4. Una vuelta de tuerca radical: los informales construyendo un nuevo orden**

La perspectiva neoliberal de Hernando de Soto afronta la pobreza como un enigma más que como un problema o un dato estructural. En este cambio de perspectiva al abordaje convencional se encuentra la seducción de su pensamiento, especialmente en los grupos conservadores, que quedan exentos de encarar temas de cambio afrontando abiertamente el conflicto social. En todo caso, en el lapso de quince años que van desde *El otro sendero* hasta *El misterio del capital* (De Soto, 1987, 2000), opera un cambio relacionado con un mayor reclamo de intervención del Estado, que siendo el causante de las desgracias actuales, es el llamado a superarlas. Hay, curiosamente, un menor campo dejado a la iniciativa individual.

En *El otro sendero* los pobres sencillamente están fuera de cuestión: lo que importa son los empresarios informales que buscan abrirse espacio en una economía de mercado y encuentran trámites complejos deliberadamente impulsados por las burocracias del Estado que impiden darles reconocimiento legal. Entre tanto, ellos han creado sus propias reglas y contratos, que les han permitido operar una revolución silenciosa pero que encuentra su límite, ya que el desarrollo capitalista requiere superar reglamentaciones *ad hoc* por grupos económicos y establecer principios de universalismo jurídico. Éste es el núcleo de sentido común de los argumentos del autor.

A partir de allí puede interpretarse que el planteamiento de De Soto es la negación de la política, ya no subsumida por la economía y el derecho, sino anulada por el peso de ambas instancias. A criterio del autor, el Perú se ha convertido en una democracia de grupos de presión en lugar de una democracia de derecho (De Soto, 1987, p. 242) y la esfera pública está saturada por la presencia de coaliciones redistributivas cuyas acciones hacen que el Estado no se encuentre en condiciones de “decidir asépticamente”. La conclusión es que

el derecho redistributivo termina por politizar a todos los sectores de la población que buscan organizarse para tratar de vivir a expensas de los demás; los consumidores presionan para que los precios se establezcan por debajo de los niveles competitivos, los asalariados presionan para que sus remuneraciones se establezcan por encima de ellos, los empresarios

establecidos lo hacen para impedir o retardar cualquier innovación que perjudique su posición en el mercado, los empleados para preservar sus puestos y evitar ser reemplazados por otros más eficientes. En suma, el sistema nos ha obligado a todos a convertirnos en expertos en buscar protecciones y ventajas del Estado (De Soto, 1987, p. 243).

Estamos ante una situación de “guerra política” entre coaliciones distributivas en la que “sin embargo los empresarios y trabajadores cada vez pasan más tiempo haciendo política, quejándose, adulando y negociando” (De Soto, 1987, p. 260).

En la percepción de este autor, existe una visión de una sociedad civil altamente institucionalizada que no coincide con las otras corrientes de interpretación que reconocen y en algunos casos se preocupan por su fragmentación. De Soto probablemente considera como inconveniente la existencia de una dimensión pluralista de la política en la que se desvaloriza la intervención de los grupos de interés, partidos, gremios, organizaciones sociales en tanto todos ellos distorsionan el desarrollo deseado. Detrás de “la mano invisible del mercado” hay un administrador estatal intolerante que niega sentido y validez a la constitución de cualquier lazo social estable. No hay sociedad civil, apenas encuentros contingentes entre agentes económicos; no existe espacio para llegar a consensos y regular conflictos, basta con transacciones que duran sólo el momento en que confluyen las conveniencias mutuas. Cualquier asociación tiene en principio una nota de sospecha: genera ineficiencias, perjudica a los organizados, crea supuestos derechos adquiridos que traban la organización, sustituye los objetivos de crecimiento económico por la influencia de las burocracias<sup>7</sup>.

## **2.5. Los activos de los pobres impulsando la gran transformación**

En *El misterio del capital*, Hernando de Soto, en un nivel de mayor abstracción que en *El otro sendero*, pero con la misma sencillez expositiva, entiende que el secreto del desarrollo económico radica en la conversión de los activos de los más pobres, que ahora quedan al margen de la circulación económica, en capital capaz de desplegar sus potencialidades en la esfera de la producción y de la circulación. Para ello debe entenderse que este capital no es una cosa sino un concepto que tenemos de esa misma cosa, que

<sup>7</sup> Aquí se exponen los argumentos presentados en Grompone (1990), lo que sugiere que o bien el autor o bien la discusión no ha avanzado mucho en este punto.

obliga a asumir una actitud intelectual y política conducente a dejar de examinar los activos tal como son y pensar en lo que podrían ser. Un sistema extendido y unificado de propiedad formal permitiría la puesta en valor de aquello que tienen los más pobres y liberaría una gigantesca energía que hoy, por la falta de unificación y la inseguridad de su asignación y sus modos de registro, se encuentra contenida.

Esta transformación permitiría fijar el potencial económico de los activos e integrarlo a un sistema de representación formal. Esto, a criterio del autor, es en cierta medida una novedad histórica si se tiene en cuenta que en la mayoría de los países occidentales los sistemas integrados de propiedad no tienen más de cien años. Este cambio haría más responsables a las personas de sus actos y crearía individuos allí donde antes sólo había masas. Los activos se volverían fungibles, ya que ahora se podrían dividir, movilizar, utilizar para alentar tratos comerciales y emplear sustitutos móviles de los activos físicos. Las personas se encontrarían, de esa manera, en redes amplias que establecerían un flujo de conexión entre los activos y su potencial y por fin estarían protegidas en sus transacciones, con garantías confiables en las operaciones económicas.

Ejemplificando en la historia, De Soto señala que el reconocimiento de la propiedad extralegal de los pioneros en Estados Unidos fue la clave oculta de su desarrollo económico.

De ser cierta la postura de De Soto, tendríamos ya desplegada la más resuelta política en favor de los pobres que se puede emprender, y esta vez sí le correspondería al Estado una activa intervención en las primeras etapas del proceso, para que después la intensa circulación mercantil potencie la iniciativa y las perspectivas de cambio de los ahora postergados. En suma, una “gran transformación” que se daría por resuelta una vez aplicados los relativamente sencillos instrumentos sugeridos.

Puede reconocerse un núcleo de verdad en las afirmaciones de De Soto, en el sentido de que la propiedad otorga sentimientos de seguridad y de responsabilidad a las personas. Pero pensar que la unificación de los sistemas de registro libera una potencialidad oculta supone el salto al vacío en el que una política social razonable se convierte nada menos que en el secreto para asegurar el despliegue del capitalismo.

Jeff Madrick (2001), en una crítica mesurada, al margen de señalar la sorprendente unidimensionalidad de la explicación, indica que a diferencia de lo que dice De Soto, el rápido crecimiento económico ha sido la más eficaz política de reducción de la pobreza y toma en cuenta el ejemplo de Asia del Este, incluidas la India y la China, donde los cambios en los

sistemas de propiedad no explican las modificaciones ocurridas en esas sociedades. Por otro lado, Madrick destaca que en el desarrollo económico de Estados Unidos, que De Soto toma como ejemplo, fueron cruciales en los primeros tiempos la construcción de caminos y canales por el gobierno federal y los estados, por no mencionar los sistemas de supercarreteras construidos durante la Segunda Guerra Mundial. Además, este crecimiento económico fue acompañado, a lo largo de las últimas décadas, por nuevas orientaciones en los programas sociales, que otorgaron creciente importancia a la educación y a la participación de la mujer en el mercado de trabajo, transformación no sólo económica sino también cultural, que requirió la activa intervención del gobierno. Asimismo, los granjeros y los pequeños propietarios en general intervinieron decididamente en la vida económica mucho antes de los cien años durante los cuales se unificaron los sistemas de propiedad. No se trataba de activos muertos, como señala De Soto. Promovieron pequeños negocios y favorecieron el desarrollo del mercado; antes de su formalización, el capital ya era extremadamente productivo.

Las políticas que tienen diversas direcciones y acentos de reducción de la pobreza, cuando logran la finalidad buscada, promueven un beneficio intangible pero no por ello menos eficaz, que se expresa en un sentimiento de optimismo de los pobres acerca de su futuro.

Iguíñiz (2001) ha señalado la contradicción de pensar en un sistema capitalista, que es indiscutiblemente global, y el planteamiento de soluciones que pasan por considerar situaciones de país en país. Por otro lado, el problema del pequeño productor es el de la rentabilidad extremadamente baja, lo cual origina un universo tan competitivo entre ellos que se destruyen entre sí y no están en condiciones de ingresar a mercados con otros estándares de productividad. Evadir la ley es una condición de permanencia precaria y no de traba para su despliegue.

De esta manera, dejamos de lado la consideración de la distribución de ingresos actualmente existente a nivel global o en el Perú, los patrones de acumulación actualmente existentes, el predominio de los flujos financieros que esta vez sí llevan al capital a su máximo grado de abstracción desprendiéndose de la lógica de los pequeños activos fijos, los problemas de concentración monopólica, las nuevas brechas tecnológicas introducidas en la sociedad de la información, las formas de exclusión que ellas traen como consecuencia. Considerar todo lo anterior supone situarse a niveles diferentes de aquellos que De Soto se plantea, que son ambiciosos en sus pretensiones totalizadoras y a la vez inusitadamente silenciosos en

lo que se refiere a las preguntas cruciales de la etapa en que nos encontramos. Él nos ofrece, por el contrario, una versión deshistorizada de un capitalismo que tiene un solo antes y un solo después en la uniformización de estándares respecto a la propiedad privada.

## **2.6. Las economías familiares impulsando el cambio**

La versión de Golte y Adams (1990) no alude al tema de la informalidad sino a las transformaciones operadas en Lima por un nuevo comportamiento económico impuesto por los migrantes andinos, quienes, empleando estrategias familiares, ingresan a la ciudad “a paso de vencedores”, tales sus términos. Redes de relaciones de parentesco y de paisanaje explicarán una inserción exitosa.

En el planteamiento de Huber (1997) se hace referencia a economías étnicas —el Perú es un caso entre ellas— que suponen grupos que comparten los mismos recursos sociales y culturales que los distinguen de otros empresarios. No constituyen la mayoría de la comunidad; no son, en este sentido, un enclave, pero esos recursos hacen que sus tradiciones y sus costumbres sean innovadoras y adaptativas.

Son los casos de los comuneros de Sanka y Colcha en el Cuzco, que han migrado a Lima y se han especializado en la rama textil; de los artesanos de Monsefú en la costa norte, dedicados a la artesanía de sombreros de paja y cuyas redes ya son transnacionales; de las relaciones asimétricas de reciprocidad en el complejo comercial de Gamarra que siguen los migrantes de la sierra sur; de los antiguos campesinos procedentes de Mache, zona de agricultura parcelaria en la sierra del departamento de La Libertad, que tenían décadas atrás pequeños talleres de calzado que abastecían a las provincias cercanas y hoy tienen presencia importante en el complejo industrial de El Porvenir en Trujillo, especializado en curtiembre y fabricación de zapatos; y el de los puneños comerciantes que compraron terrenos en el trébol de Caquetá.

El riesgo de este planteamiento es absolutizar ideas que, expuestas a matices, ganarían en alcance explicativo, aunque quizás no tendrían como contrapartida la contundencia de las afirmaciones que no toleran resquicios. Puede anotarse, en primer lugar, que estas estrategias familiares son particulares a las mayorías de las comunidades de migrantes cuando se integran a las megalópolis de sus propios países o de otros. No hay, entonces, rasgos andinos que les otorguen un componente decisivo, aunque ellos pueden influir en algunas de sus particularidades. En

segundo lugar, como el propio estudio de Golte demuestra, si en el lugar de procedencia ya existe una integración activa en el mercado y una consiguiente mayor diferenciación social, los rasgos de la comunidad se pierden o se diluyen. En tercer lugar, esta percepción se limita a quienes comparten una misma estrategia; los que no la siguen, aunque sean del mismo lugar de origen, quedan fuera del campo de observación. En cuarto lugar, como señala el propio Huber —en general más cauto en sus conclusiones que Golte—, estamos en un universo de solidaridades obligadas y de confianza exigible entre los integrantes, que supone “un mundo de imperativos comunales y sanciones intracomunales que influyen en las decisiones de la empresa”. Este autor señala que los trabajadores coétnicos reclaman un trato especial, “costos de la solidaridad comunal” que conspiran contra la economía de la empresa. A nuestro entender, cabe suponer lo contrario: las relaciones familiares y de paisanaje imponen bajas remuneraciones, jornadas de trabajo no sujetas a regulación o con regulaciones no cumplidas, estrechamiento del campo donde procesar reivindicaciones. En suma, un agresivo patriarcalismo que sustituye la distancia entre empleadores y empleados sin ventaja alguna para los segundos. En quinto lugar, estas economías familiares no tienen solución de continuidad, se siguen extendiendo indefinidamente a través de sus redes y no tienen momentos de ruptura que pueden ser impuestas por las exigencias del mercado. Es un capitalismo de una sola vía, no expuesto a direcciones cambiantes y contradictorias propias de todo modelo de acumulación.

Quizás junto con el encomiable esfuerzo de entender que las formas de llegar al capitalismo tienen particularidades en cada contexto, se quiere apurar la historia si se afirma, como hace Golte, que estas formas de articulación familiar suponen el fin de las jerarquías étnicas. El racismo sigue influyendo en la urdimbre de las relaciones cotidianas y su superación pasa por criterios de equidad y de nivelación económica, pero no se agota en ellos, como parece desprenderse de la lectura. Por lo demás, como en la concepción de De Soto, sólo hay empresarios exitosos; los demás están fuera de juego. En este caso, la disposición atenta a reconocer particularidades y diferencias no se acompaña con una sensibilidad comparable para abordar el tema de la pobreza.

## 2.7. Los microempresarios y los empresarios como actores decisivos

El tema de la informalidad deja de ser discutido en los primeros años de la década de 1990. Quizás en ello haya influido el agotamiento de las expectativas en las tareas del Estado y la debacle del modelo de sustitución de importaciones y su variante populista que subvierte el campo para las percepciones de PREALC-OIT. Por otro lado, la imposición de ajustes estructurales, la mayoría de las veces con aprobación de la mayoría de los ciudadanos en sus primeras etapas, impuso un estilo de pensamiento único en que los actores eran los organismos multilaterales, las corporaciones transnacionales y los técnicos que aplicaban medidas supuestamente inevitables, deliberadamente aislados de las presiones de la sociedad. Esto, unido a la búsqueda de inversiones extranjeras a través de las privatizaciones, hacía que quedara fuera de juego la idea de un capitalismo popular y más bien obligaba a pensar en políticas asistencialistas hacia los más pobres. A su vez, la globalización colocaba en un nuevo escenario las economías familiares y obligaba a complejizar los análisis, ya no sólo limitados a la extensión de redes sino expuestos a nuevos problemas que ponían en escena los encuentros interculturales.

En todo caso, se tendió a seguir hablando de empresarios y de microempresarios. Esta vez, como en el pensamiento de Villarán (1998), tomando la idea de distritos industriales como el complejo Gamarra, El Porvenir de Trujillo, los vendedores de insumos para la industria del calzado de Caquetá y el complejo metalmecánico de la avenida Aviación, entre otros ejemplos. Ellos combinan dinamismo tecnológico; coexistencia de competencia y de colaboración; existencia de una cultura propia, estructura social y sentimiento de comunidad; carácter impredecible del éxito y del fracaso; evolución continua del tipo “mancha de aceite” y un proceso compartido de información con libertad. Ofrecen elementos para un nuevo modelo de desarrollo que toma como referente el caso de Emilia-Romaña en Italia, en el que el afianzamiento del sector agrario y pecuario se complementa con el industrial. Se establece un complejo sistema de promoción empresarial en el que participa el gobierno regional junto con “las universidades, los centros de investigación, los gremios empresariales, los organismos no gubernamentales y las instituciones financieras de la región”. Otras características son el uso intenso de formas de cooperación horizontales —a través, por ejemplo, de consorcios y *joint-ventures*— y verticales —como la subcontratación, la trans-

ferencia de tecnología y la asistencia técnica—, concentración geográfica, preocupación por la exportación y por la creación de personal calificado.

Mientras que se ha hablado con insistencia de la pobreza popular, aquí se destaca, en términos del autor, la “riqueza popular” como “pasión y gloria de la pequeña empresa”, lo que define “un nuevo carácter de la revolución peruana”. En términos de Villarán,

la empresa nos permite trascender a la muerte aquí en la tierra. En ella depositamos nuestras mejores energías y a diferencia de nuestro cuerpo que envejece con el paso del tiempo, ella rejuvenece, crece, se transforma, no tiene límites de espacio y de tiempo (Villarán, 1998, p. 201).

Otra vez, y de modo mucho más enfático que De Soto, los pobres son dejados de lado en el estudio. A diferencia de este autor, Villarán dice superar los planteamientos de Smith y Marx y no intenta repensarlos según las exigencias de una nueva etapa. Para ello, absolutiza el pensamiento de Priore y Sabel, que señala como rasgos de nuestro tiempo la aglomeración de pequeñas empresas que suman esfuerzos y comparten tareas y servicios; “la subdivisión o partición de las grandes empresas que establecen unidades relativamente autónomas, más pequeñas pero unidas por algún sistema de información y decisión” y la extensión de los mecanismos de subcontratación.

Este escenario no sólo tiene que ver con procesos de concentración capitalista previstos por los clásicos, sino que se asocian —como ha señalado Harvey (1988), entre otros— en los llamados procesos de acumulación flexible. Parece existir un núcleo central de trabajadores de alta calificación que no están atados al desempeño de una sola tarea, y en un segundo nivel, una extensa gama de mercados secundarios de trabajo con empleados de alta rotación y severa inestabilidad en su condición, como los administrativos y las secretarías. Finalmente, tenemos agencias que proveen de mano de obra a las empresas por un período determinado, el predominio de la subcontratación y las labores a término y a tiempo parcial.

La subcontratación, condición que toca más de cerca el tema que examinamos, abre oportunidades para los pequeños negocios, pero, al mismo tiempo, permite que emerjan otra vez viejos sistemas patriarcales, artesanales, de esquema familiar. En opinión de Harvey, el rápido crecimiento de economías informales, negras o subterráneas está siendo cada vez más influyente en los países del capitalismo avanzado, por lo que habría una creciente convergencia entre los sistemas laborales de estos países y los del

Tercer Mundo. Esto causa preocupación, aun en teóricos conservadores como Dharendorf, por la creciente presencia de una infracase que no puede ser integrada al empleo ni a un sistema de redes de seguridad social; sin embargo, ello es tomado por Villarán como un ejemplo positivo de innovación. El problema no es que Villarán trate de innovar teóricamente; lo que provoca justificados temores es que sus argumentos no encuentran asidero en un examen desapasionado de los hechos y que los pobres otra vez sean ignorados, lado oscuro de la realidad que no puede ser visto, que hasta parece conveniente no advertir hasta tanto ellos no sean empujados en la dinámica del progreso por el motor de la pequeña empresa.

Al margen de sus errores de interpretación y aun de sus deliberados sesgos, conviene rescatar en Villarán su énfasis en reconocer las dinámicas de la microempresa y de la pequeña empresa, ignoradas, más allá de retóricas ocasionales, por las élites económicas. La estrategia emprendida por el autor es separar lo popular de lo pobre. Ello en parte tiene sentido. Los cambios en las racionalidades económicas, las nuevas sensibilidades, la emergencia de otras experiencias culturales no se agotan considerando únicamente a aquellos que perciben menores ingresos. Pero en el proceso filtra los hechos que no se acomodan a sus argumentos. Otra vez, la exclusión y las experiencias fallidas no interesan. Superar las concepciones “miserabilistas” de estudio de lo popular no debe ser motivo para tomar atajos y renunciar a abordar el tema en toda su complejidad.

## **2.8 Aportes y desventuras del capital social pensando en los más pobres**

En los años recientes el tema del sector informal y el de las perspectivas de superación de la pobreza se han vinculado a las discusiones en torno al concepto y la vigencia del capital social. La temática es vasta y se ha diversificado en distintas corrientes de interpretación. Escapa a los objetivos de este trabajo explorarla; nos limitamos a aquellos puntos de esta aproximación que consideramos pertinentes para indagar en torno a las características del universo popular en el país.

Aliaga (2002) discute algunas de las interpretaciones sobre el tema. Procurando destacar algunas de las más influyentes, toma como referencia a Durston, quien entiende que en la noción de capital social se hace referencia a normas, instituciones y organizaciones que alientan la ayuda económica y la cooperación y que, promoviendo la ayuda económica, la reciprocidad y la colaboración (produciendo relaciones estables de con-

fianza, reciprocidad y cooperación), permiten reducir los costos de transacción, facilitan la producción de bienes públicos y contribuyen a constituir organizaciones de gestión de base efectivas con actores sociales y sociedades civiles activas e influyentes. En el trabajo de Putnam, que actualizó un debate que reconocía antecedentes, se entendía que el asociacionismo fortalecía la democracia al extender los compromisos cívicos aun cuando autores como Maloney, Smith y Stoker señalan que puede pensarse más bien en la hipótesis contraria: una participación social restringida al grupo de pertenencia absorbe las energías de los ciudadanos y conduce a un proceso de desmovilización con respecto a lo que tradicionalmente se concibe como esfera política.

Situándonos en otro nivel de menor generalidad, el de las relaciones interpersonales, la forma de existencia del capital social conduce más bien en Lima a una disposición de cierre hablando en los términos de la teoría. Tras estudiar el caso de los vendedores ambulantes de un distrito popular (Independencia, en el Cono Norte), Aliaga (2002) señala que la existencia de vínculos fuertes entre sus miembros conduce a su encapsulamiento, lo que les impide establecer relaciones más abiertas y flexibles. Se toma una actitud defensiva, se busca el confinamiento, se desconfía de relaciones libremente consentidas. El recelo, y ocasionalmente el obligado distanciamiento con respecto a quien le va mejor, se presenta como solidaridad entre quienes están inermes y aislados respecto a espacios más abiertos.

Este tipo de percepción afecta sobre todo a los grupos más pobres y contrasta con los lazos más flexibles que suponen las relaciones de mercado; éstas, en cierto nivel de desarrollo, suponen una coordinación despersonalizada, en la que no se califica previamente a la persona con la que se establece un vínculo de intercambio; que supone, además, jerarquías bien definidas y no ocultas bajo un manto comunitario; que favorece la emergencia del individualismo y obliga a asumir, más allá de todo prejuicio, la valoración desapasionada de dónde se encuentra cada uno en relación con los demás. Los más pobres tienen que confiar en sus propias fuerzas y en las de sus referentes cercanos, que en este caso no supone un grupo relativamente amplio de conocidos, partícipe de propósitos y de finalidades comunes, sino estrechos vínculos de parentesco, la familia próxima y nada más.

Los más pobres pueden ser ubicados en lo que Putnam, un autor tan entusiasta sobre el concepto, llama “el lado oscuro del capital social”. Aunque toma distancias de esta opinión enfatizando las virtudes del asociacionismo, estudiando la comunidad estadounidense por cohortes

generacionales, hace referencia a la valoración de Schudson y Wolfe de que los norteamericanos se han vuelto más tolerantes en la medida en que están menos conectados unos con otros. Putnam tiende a sugerir que la tolerancia está más asociada con la educación que con el capital social y que situaciones de baja tolerancia y alto capital social conducen al sectarismo. Esto, en la clave peruana de los más postergados, equivale a reticencia a establecer vínculos más amplios, a pensar o a creer que no se puede contar con el otro si no se lo conoce. Cobra sentido, entonces, una de las críticas a la teoría del capital social, en el sentido de que impone severas restricciones a la iniciativa individual y tiende a excluir y a marginar a quien no está integrado al grupo, aunque en este caso puede interpretarse más bien que se trata de autoexclusión y de automarginación (Putnam, 1993).

Podemos tomar de vuelta la teoría del capital social entrando por la puerta posterior. En efecto, requiere más capitalismo, más mercado, mayor acceso a los recursos económicos, cercanía a las instituciones políticas, sociales y culturales con las que los más pobres no tienen vinculación. En suma, una confianza que sólo puede expresarse si se resuelve previamente el tema de la integración social. De no pensarse en estos términos se toman irresponsablemente teorías en boga y se piensa de manera superficial sobre las virtudes del asociacionismo al margen de los contextos más amplios en los que ellos tienen lugar.

Como se ha visto, los distintos enfoques sobre la informalidad económica no dan cuenta de la complejidad del mundo de los más pobres y toman distintas aproximaciones que obran como una suerte de consuelo de la teoría ante la falta de respuestas en la realidad por más que estas teorías no pretendan tener un amplio alcance explicativo. Se hablará, así, del empresario informal que pugna por ingresar en una economía de mercado, de los migrantes exitosos que imponen nuevas lógicas en la vida de la ciudad, de la fortaleza de los microempresarios y de los pequeños empresarios, del capital social que logra nuevas formas de asociacionismo creativo. Propuestas todas ellas tributarias de la ideología de la Ilustración, que busca a un sujeto portador de cambios liberadores en una sociedad que, carente de él, aparece como compleja y desatinada. En la historia de las ideas esta actitud ha demostrado ser la mejor manera de construir falsas seguridades.

### **3. ACCESO A LA LEY Y PLURALISMO JURÍDICO**

La mayoría de quienes forman los sectores populares sienten que falta en la sociedad peruana un principio de universalidad ante la ley por el que todos se sientan igualmente considerados. Hay problemas de acceso a la justicia y desconfianza respecto a las decisiones que se tomen. Se entiende que se favorecerá al que tiene más recursos económicos, independientemente de las razones que lo asistan. Esta situación indica los problemas que supone asumir una dimensión de ciudadanía y su consiguiente reclamo de un trato equitativo. Existe la percepción de que las normas reguladoras de la conducta y la condena de aquellos que la infringen constituyen una pretensión que no se cumple. La situación existente plantea la necesidad de un principio de orden establecido por una autoridad expeditiva y competente. Es la respuesta que la sociedad en su conjunto encuentra para afrontar una condición de precariedad. La opción, entonces, es delegar a otros antes que valorar la propia capacidad de influir en los asuntos públicos.

#### **3.1 Desconfianza, discriminación y precarias respuestas**

Como señala O'Donnell, la aplicación universalista de las normas como requisito de la vigencia del Estado de Derecho exige considerar a cada ciudadano como sujeto y protegido por la ley. Indica que ser consecuente con esta interpretación requiere situarse en un nivel intermedio entre el sistema político y las condiciones económicas y sociales de cada país considerado (O'Donnell, 1998). Siguiendo a Habermas, entiende que el cambio social supone un proceso de juridificación respecto a situaciones antes informalmente reguladas, lo que requiere la densificación de la ley respecto a las personas a las que involucra y tomar en cuenta el contenido de los derechos políticos y los relativos al bienestar.

Estas afirmaciones, que parecen de sentido común, no consiguen tomar vigencia en la mayoría de los países de América Latina, donde con frecuencia el voluntario seguimiento de la ley es tomado como expresión de debilidad y predomina la búsqueda de ventajas particularistas, que en su formulación coloquial se expresaría en la idea de que cada uno tiene que arreglárselas como puede.

El acceso a la justicia entre los más pobres se restringe o se impide por juzgados que no funcionan, falta de asesoramiento, costos que no se pueden asumir, magistrados poco informados, indiferentes o corruptos.

Sobre este tema, existe una manifiesta insensibilidad en investigadores del derecho y en sociólogos. El problema de la diferencia es tomado casi exclusivamente desde el punto de vista del pluralismo jurídico, que —como veremos— es especialmente importante para el caso de las minorías étnicas y parte de las comunidades campesinas. La mayoría de los pobres se encuentran, en cambio, en una suerte de tierra de nadie. Reconocidos formalmente como integrantes de una comunidad política, la justicia no los toma en cuenta. Y sobre este tema no existen estudios detallados. Pareciera que sólo quisiera comprenderse a los más pobres como los otros, los extraños, los indiferentes.

Los más pobres delegan y al mismo tiempo desconfían de esa delegación. Esta condición no se expresa en movilizaciones o reclamos sistemáticos, se entiende que de poco sirven los reclamos ante la indiferencia o la parcialidad con que actúan jueces y policías. El trato discriminatorio se expresa en desconfianza ante policías y jueces. No vale la pena poner en conocimiento de las instancias formales aquello que consideran arbitrario. Es más, denunciar un hecho, al margen de las razones que existan, los vuelve visibles, expuestos, dependientes de las decisiones de aquellos en quienes no confían. Se sabe que se tienen derechos. Sin embargo, se considera que ellos se vuelven meramente declarativos en la medida en que cuando se exige su cumplimiento, con frecuencia los reclamos no van a ser atendidos (Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, 1996).

La justicia ejercida por cuenta propia en los barrios populares contra los presuntos delincuentes es la expresión más radical de este desencanto. Los pobladores castigan a los transgresores frente a lo que consideran como inoperancia de las autoridades. La idea de escarmiento surge como alternativa ante un conjunto de normas y procedimientos que, según se entiende, no sancionan los delitos de acuerdo con su magnitud y ante el simple desentendimiento de aquellos llamados a intervenir (policías o jueces). En muchos casos, es una manera de lograr que la policía actúe. Este ejercicio de violencia culmina en el momento mismo en que la autoridad comienza a actuar. Los vecinos terminan entregando al infractor sobre el que ejercieron un acto de fuerza con la pretensión de evitar que los hechos se repitan. No pueden confiar, a su criterio, en la sola aplicación de la ley. Se entiende que al actuar de este modo, evitarán que el infractor vuelva a la misma zona, imaginan que ello los pone a salvo de nuevas incursiones; se complementa o supera, así, aquello que puede resolverse en las instancias formales. En los barrios más pobres ésta es la estrategia encontrada para no sentirse desprotegidos. Imaginan, por lo

general, que este recurso no tendría sentido si se aplicara en barrios de clase media o alta. Suponen que allí existen jueces diligentes y policías dispuestos a resolver situaciones de violencia. La percepción de que las reglas no son aplicadas a todos por igual lleva a la difícil coexistencia de una aspiración a que el conjunto de los ciudadanos sean considerados de modo equitativo con la acción violenta de quien entiende que queda mucho por hacer para que este reconocimiento se exprese.

### 3.2. Los procedimientos informales de resolución de conflictos

En el Perú existen diversos procedimientos informales de resolución de conflictos: la justicia administrada por las autoridades comunales campesinas, la justicia administrada por las autoridades comunales nativas, la justicia administrada por las denominadas rondas campesinas y la justicia administrada por jueces de paz<sup>8</sup>. Se considera que se trata de procedimientos informales en la medida en que actúan de manera paralela a la justicia letrada. Esto quiere decir que, en estos casos, la fuente de derecho no son los dispositivos legales emanados desde el Estado peruano sino, según sea el caso, la costumbre o el propio criterio de la comunidad.

El estudio de este sistema informal de administración de justicia parte, precisamente, de una paradoja. Aunque a nivel cotidiano e incluso en la literatura especializada se los sigue denominando sistemas informales, sólo uno de estos cuatro mecanismos, las rondas campesinas, continúa siendo estrictamente informal desde el punto de vista legal.

La administración colonial creó la figura de la justicia de paz a semejanza de la existente en España. En el Perú, a diferencia de lo sucedido en otros países de la región, esta figura continuó existiendo a lo largo de toda la etapa republicana, y fue reconocido *de iure* y *de facto* por todas las constituciones de los últimos dos siglos.

La administración de justicia por parte de las autoridades comunales nativas fue reconocida por el decreto ley 22175 de 1978. Si bien este derecho jurisdiccional no apareció recogido en la Constitución de 1979, en la práctica continuó desarrollándose hasta su reconocimiento defi-

<sup>8</sup> La identificación de cuatro procedimientos informales de resolución de conflictos sigue el criterio de la Secretaria Técnica de Mecanismos de Cooperación Jurídica de la OEA, recogido en Ana Teresa Revilla, *La administración de justicia informal en el Perú*. <http://www.oas.org/Juridico/spanish/adjusti8.htm>.

nitivo en la Constitución de 1993. Esta misma constitución reconoció potestades similares también para el caso de las comunidades campesinas.

Finalmente, en el caso de las rondas campesinas existe una cierta ambigüedad. La ley 24571 de 1986 y la Constitución de 1993 reconocían la existencia y legalidad de las rondas campesinas. Sin embargo, ambos textos limitaban ese reconocimiento a su carácter de órgano emanado de la autoridad comunal. En este sentido, ni las rondas campesinas ni los comités de autodefensa tienen funciones jurisdiccionales legalmente reconocidas.

El reconocimiento alcanzado por las instancias paralelas de resolución de conflictos a nivel constitucional e internacional supone que, desde un punto de vista estrictamente legal, ya no se trata de sistemas informales. Por este motivo, conviene hacer el análisis tomando en cuenta dos aspectos. El primero, referido a la situación actual de las rondas campesinas, su inserción en el ordenamiento legal peruano, su desempeño como sistema de administración de justicia paralelo a los puestos en marcha desde el Estado. El segundo, relativo a la introducción en el Perú del concepto de pluralismo jurídico y sus resultados prácticos en lo que se refiere a la administración de justicia por parte de las comunidades nativas.

### **3.3. La justicia administrada por comunidades locales**

En la década de 1990 se produjeron reformas constitucionales muy importantes en los países andinos, particularmente en Colombia (1991), Perú (1993), Bolivia (1994) y Ecuador (1998) (Yrigoyen Fajardo, 1999). Estas reformas han buscado un nuevo pacto entre Estado y nación, basado en el reconocimiento de la pluralidad interna en cada uno de estos Estados, pluralidad que se manifiesta en universos conceptuales diversos, y —derivada de ello— la existencia de sistemas judiciales paralelos. Estas reformas introducen en el Perú el denominado “pluralismo jurídico”, que se refiere a la coexistencia e interacción de diferentes ordenamientos normativos sobre las mismas situaciones sociales en un espacio geopolítico determinado<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Raquel Yrigoyen Fajardo, “Tratamiento judicial de la diversidad cultural y la jurisdicción especial en el Perú: análisis y perspectivas del acceso a la justicia”. Fórum II: Propuestas de Desarrollo Constitucional y Jurisprudencia sobre Derecho Indígena y Derechos Humanos. En: [www.derechoysociedad.org](http://www.derechoysociedad.org).

El pluralismo jurídico, reconocido en la Constitución de 1993, tiene una triple dimensión. La primera es la normatividad, al referirse a reglas y procedimientos, las costumbres o, directamente, al derecho consuetudinario. El reconocimiento del derecho incluye no sólo las normas actualmente vigentes de los pueblos indígenas sino también su potestad normativa específica, como su competencia para producir normas, crearlas y modificarlas a fin de regular su vida social y organizar el orden público interno. La segunda alude a la institucionalidad asociada al reconocimiento de las diferentes autoridades indígenas y campesinas. Esta dimensión incluye los sistemas institucionales y los diferentes procesos de constitución o designación de autoridades. La tercera tiene que ver con lo jurisdiccional, que supone reconocer criterios particulares en la administración de la justicia y en la administración y aplicación de normas propias. Esto quiere decir que tras una sentencia, el delito adquiere categoría de cosa juzgada y no es revisable por ninguna de las otras jurisdicciones existentes en el país (poder judicial, arbitral o jueces de paz).

El pluralismo jurídico, como nueva doctrina asumida por el Estado peruano, se plasma tanto en el Código Penal de 1991 como en la Constitución de 1993. El Código Penal de 1991 introduce la figura del “error culturalmente condicionado” (artículo 15). En virtud de este artículo, no debe perseguirse penalmente a quienes realicen hechos punibles cuando tal conducta se deba al seguimiento de pautas culturales. El Código Penal busca tener en cuenta la diversidad cultural del país, como dice su exposición de motivos, con lo que supera la visión etnocéntrica del Código Penal de 1924, que trataba a los indígenas como inimputables.

### **3.4. Los problemas de aplicación del pluralismo jurídico**

La aplicación práctica del principio de pluralismo jurídico en lo que se refiere a comunidades nativas y campesinas ha afrontado importantes problemas. Se señala, en primer lugar, la persistencia dentro de la judicatura de actitudes autoritarias y restrictivas, sin que hasta el momento hayan existido intervenciones significativas del Tribunal Supremo al respecto. Esto marca una gran diferencia con el caso colombiano. A pesar de que la fórmula de reconocimiento del derecho consuetudinario y la jurisdicción especial de la Constitución colombiana es más limitada que la peruana, la judicatura, particularmente la Corte Constitucional, ha desarrollado una importante jurisprudencia interpretando la Constitución desde una perspectiva pluralista. El modelo colombiano de desarrollo judicial es citado

como un caso ejemplar por la mayor parte de los defensores del pluralismo jurídico. En el caso peruano, las dificultades existentes para la aplicación práctica del texto constitucional referido al pluralismo jurídico están sujetas a una serie de tensiones.

Por un lado, parece existir un sentido común muy extendido entre la judicatura nacional que tiende a considerar el pluralismo jurídico como una situación transitoria debido a la falta de recursos del Estado. De ahí que las soluciones propuestas pasen con frecuencia por la capacitación de autoridades locales (o incluso jueces de paz) en el manejo de los textos y procedimientos legales republicanos<sup>10</sup>.

Por otro lado, la aplicación práctica del artículo 15 del Código Penal, que establecía la figura del error culturalmente condicionado, parece haber sido muy escasa. En este sentido, se señala:

a pesar de que el CP de 1991 tiene casi una década, no hay muchas decisiones judiciales que lo hayan invocado para descriminalizar la diferencia cultural. Las concepciones antropológicas que tienen los jueces de los indígenas son bastante tradicionales no obstante utilizar nuevas normas y alguna terminología sobre la diversidad cultural<sup>11</sup>.

Finalmente, la inexistencia de una ley de desarrollo constitucional en lo relativo a este tema ha tenido como consecuencia la aparición de una serie de conflictos relativos a la condición delictiva o no de determinadas prácticas y a la aplicabilidad o no de determinados tipos de sanciones tradicionales eventualmente pasibles de ser consideradas lesivas a los derechos humanos. Hay que tomar en cuenta que a diferencia de los textos constitucionales de Colombia, Bolivia y Ecuador, la Constitución peruana no ha limitado la jurisdicción especial y el derecho indígena al respeto de toda la Constitución y las leyes sino tan solo a no violar derechos fundamentales.

### **3.5. La sociedad aplicando justicia: las rondas campesinas**

Las primeras rondas campesinas surgen en las áreas rurales del departamento de Cajamarca, en la sierra norte del Perú, durante la segunda mitad de la década de 1970. Su desarrollo ha pasado por varios momentos. El

<sup>10</sup> Raquel Yrigoyen Fajardo, "Constitución pluralista, judicatura monista: un balance de la post-reforma". En: <http://geocities.com/alertanet/index.html>.

<sup>11</sup> Yrigoyen Fajardo, "Tratamiento judicial...".

contexto de su aparición viene marcado por la incapacidad de respuesta ofrecida por las instituciones del Estado ante la persistencia de formas tradicionales de abigeato, agravadas por la crisis agrícola generada por una sucesión de años con condiciones climáticas desfavorables y la inexistencia en la zona de una tradición de organización comunal consolidada (Starn, 1991). Las rondas campesinas, casi desde su aparición, asumen funciones jurisdiccionales de administración de justicia, tanto en lo que se refiere a casos de abigeato como a cualquier otro problema generado por la convivencia cotidiana. Gracias al mejoramiento de las condiciones de seguridad de aquellos distritos donde inicialmente las rondas hicieron su aparición, la experiencia fue extendiéndose a ámbitos vecinos, especialmente la sierra de los departamentos de Piura y La Libertad.

El crecimiento en el número y la importancia de las rondas campesinas supuso, durante la primera mitad de la década de 1980, la aparición paulatina de centrales de rondas que agrupaban a los distintos comités en los niveles distrital, provincial y departamental. De acuerdo con los estudios existentes, la creación de estas centrales parece haber estado ligada a la presencia de actividades vinculadas a organizaciones de izquierda y a los sectores renovadores de la iglesia católica. La consolidación de estas centrales fue interpretada en su momento como un movimiento campesino que planteaba desafíos a la conducción estatal en las zonas en que estas organizaciones tenían influencia. Para contrarrestar este potencial desestabilizador, a partir de 1985 el gobierno promovió la creación de las denominadas rondas democráticas, apoyadas casi siempre en sectores comerciales de los núcleos de población de capitales distritales y provinciales (Starn, 1991; Huber, 1993). La competencia entre las rondas autónomas (vinculadas muchas veces a proyectos políticos de izquierda) y las rondas democráticas marcan las tensiones generadas durante la década de 1980 respecto al reconocimiento legal de estas organizaciones. Finalmente, en 1986, el Congreso sanciona la ley 24571 de reconocimiento de las rondas pacíficas, democráticas y autónomas<sup>12</sup>.

Esta ley reconoce para las rondas campesinas atribuciones de vigilancia y defensa, pero no jurisdiccionales ni de administración de justicia. La consolidación legal de las rondas campesinas va en paralelo con los intentos desarrollados desde los distintos gobiernos de involucrar a esta

<sup>12</sup> Raquel Yrigoyen Fajardo, *Rondas campesinas y desafíos del pluralismo legal en el Perú*. Fórum II: Propuestas de desarrollo constitucional y jurisprudencia sobre derecho indígena y derechos humanos, [www.derechoysociedad.org](http://www.derechoysociedad.org).

forma de organización campesina en la guerra antisubversiva. Esta estrategia habría supuesto la extensión del modelo a otros ámbitos del país y el surgimiento de comités de autodefensa. Este proceso supone cambios en el ordenamiento legal, tendientes a subordinar a las rondas campesinas a las Fuerzas Armadas.

La interpretación dada al proceso de formación y desarrollo de las rondas campesinas ha variado durante estas dos décadas. Inicialmente, como se ha señalado, las rondas fueron interpretadas desde un óptica campesinista, desde la perspectiva de los “nuevos movimientos sociales”. Eran leídas como un ejemplo de respuesta autónoma surgida desde el ámbito rural ante las transformaciones sociales. Estudios posteriores enfatizan los aspectos relacionados con la identidad cultural de las comunidades en la cuales las rondas se desarrollaron. Desde esta óptica, han sido interpretadas como expresión de la existencia de derechos consuetudinarios, paralelos al ordenamiento legal republicano. De acuerdo con la literatura existente, así como con las entrevistas realizadas, podemos hablar de tres situaciones diferentes: las rondas campesinas de la sierra norte, los comités de autodefensa de la sierra central y las rondas nativas de la selva central.

En la sierra norte —en los departamentos de Cajamarca, Piura y, en menor medida, La Libertad— las rondas campesinas surgieron a partir de iniciativas y esfuerzos locales. Esto las dotó de una legitimidad evidente ante la gran mayoría de la población rural. En ausencia de una tradición comunitaria fuerte, las rondas se convirtieron en el principal referente identitario. De acuerdo con las entrevistas realizadas en el departamento de Piura, la situación actual de las rondas es paradójica. Por un lado, la amplia ofensiva lanzada desde el Estado contra las coordinadoras de alcance regional durante la primera parte de la década de 1990 habría puesto fin a los proyectos de articulación emprendidos en un primer momento. Sin embargo, dentro de las comunidades las rondas parecen haber consolidado su posición y han logrado en algunos casos institucionalizarse a través de la creación o revitalización de instancias de gobierno comunal. Actualmente las rondas son, junto con los jueces de paz, el recurso de primera instancia para la administración cotidiana de justicia<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Esta tesis aparece en dos artículos de hace algunos años: Bonilla (1997) y Rojas Alcalde y Gitlitz (1995). En sus aspectos generales, ella ha sido confirmada mediante las entrevistas realizadas en el departamento de Piura.

Respecto a los procedimientos empleados en estos casos, se observa el desarrollo de dos procesos. Por una parte, la progresiva consolidación en la zona de la figura de los jueces de paz habría llevado a un reacomodo de las funciones jurisdiccionales, y las rondas habrían pasado a ocuparse de “pleitos externos” (conflictos de tierras entre comunidades, abigeato, etcétera). La aceptación del juez de paz ha sido posible porque en varias ocasiones han sido antiguos promotores o líderes ronderos quienes han pasado a ejercer este cargo. En este sentido, las rondas habrían servido también como un espacio de promoción para algunos líderes locales. Paralelamente, parece existir un proceso consciente de adecuación entre las costumbres locales y el ordenamiento legal republicano en cuanto a las penas impuestas en el caso de prácticas consideradas delictivas. En este sentido, podría hablarse de un proceso de judicialización tanto de rondas como de jueces de paz. Este proceso habría sido facilitado por programas como los emprendidos por la ONG Diaconía, vinculada a la iglesia católica, orientados a la capacitación legal de los jueces de paz<sup>14</sup>.

En la región central de la sierra, las rondas surgen en una segunda oleada en el contexto de la violencia política de la década de 1980. Su origen puede ser doble: ya sea como consecuencia de una iniciativa de la población local (promovida, en muchos casos, por la iglesia católica u otras instancias de apoyo social), ya sea como resultado de la presión de las Fuerzas Armadas<sup>15</sup>. En uno y otro caso, las rondas encuentran una realidad caracterizada por la existencia de relaciones e identidades comunales muy consolidadas. La adecuación entre las autoridades tradicionales y las nuevas instancias presenta multitud de variantes locales que han sido estudiadas en un número relativamente amplio de trabajos. De acuerdo con las entrevistas realizadas en el departamento de Junín, en la actualidad la mayor parte de los comités de autodefensa parecen encontrarse en proceso de desintegración; en algunos casos, sus rutinas habrían sido asumidas por las autoridades locales y en otros simplemente habrían desaparecido. Esto sería especialmente evidente en los casos de las comunidades desplazadas durante el período de la violencia, las cuales, al regresar a sus espacios de asentamiento tradicional, no habrían continuado con la expe-

<sup>14</sup> Sobre la experiencia de Diaconía y los jueces de paz del norte del Perú, ver Puentes del Barrio (1998).

<sup>15</sup> Para el caso de un comité de autodefensa promovido por la iglesia católica, ver Hernández (1999). Un ejemplo de comité inducido por las Fuerzas Armadas en una población de refugiados andinos se estudia en el artículo de Starn (1996).

riencia de los comités de autodefensa. De todas maneras, en el caso de Huancayo, este panorama general contempla diversas variantes locales. De hecho, la continuación o no de los comités de autodefensa, así como sus relaciones con las autoridades tradicionales comunitarias, parece depender ante todo de las personalidades de los implicados y de los balances locales de poder. Al contrario que en la sierra norte, el comité de autodefensa casi nunca se convierte en fuente de identidad colectiva. En las comunidades campesinas en las que existen rondas campesinas se denomina “ronderos” únicamente a quienes tienen cargos en el comité de rondas comunales, a pesar de que todos los comuneros cumplen el servicio de ronda. El elemento de identidad colectivo lo da el ser comunero; el ser rondero es sólo una función especializada.

La región de la selva central fue una de las más afectadas por la violencia. Para hacer frente a esta coyuntura, la población asháninka de los ríos Tambo y Ene puso en marcha un proceso de autodefensa caracterizado por la actuación coordinada entre las diferentes comunidades, la concentración de efectivos en determinados puntos estratégicos y la participación como auxiliares dentro de la estrategia antsubversiva de las Fuerzas Armadas (Espinosa, 1995). En este caso, la consolidación de las rondas nativas se relaciona con la existencia previa en la sociedad asháninka de tradiciones de organización militar en situaciones de agresión o emergencia. Las rondas habrían sido asumidas desde un principio como instituciones integradas dentro de la lógica del poder comunal; esto es, como un órgano más generado a partir del prestigio de la autoridad tradicional. Las rondas nativas no ejercen, por lo tanto, funciones jurisdiccionales de administración por sí mismas sino en función de los dictados de las autoridades comunales y el prestigio personal de algunos jefes militares, cuya capacidad para dirimir en casos de disputa era una característica de la sociedad asháninka antes de la guerra antsubversiva. En la actualidad las rondas nativas continúan existiendo, si bien con un grado de coordinación intercomunal menor. La autoridad tradicional asháninka ha asumido, en muchos casos, los marcos normativos establecidos por el Estado, participando en instituciones como la municipalidad distrital de Río Tambo. En todo caso, dada la dispersión del territorio, se presentan casos locales de muy diversas características.

#### 4. LA CULTURA Y LA RELIGIOSIDAD INFORMAL

Se incurriría en un análisis apresurado y superficial si se pretendiera hacer en unas pocas páginas una caracterización de los rasgos de la cultura popular de los últimos años y de sus expresiones informales. Nos limitaremos a señalar las razones que explican su pluralismo y su heterogeneidad en distintas generaciones y las particularidades que toma en el Perú la emergencia de identidades étnicas y de la discriminación.

La mayoría de los actores populares urbanos que integran el llamado sector informal se encuentran atravesados por la experiencia de la migración. Son hombres y mujeres que tienen múltiples referentes y que atraviesan dificultades para definir sus trayectorias e identidades personales. Un conjunto de experiencias coexisten e influyen en sus conductas. Por un lado, siguen vigentes valores y creencias de sus lugares de origen, estilos de vida familiar, lógicas económicas, expresiones culturales, ceremonias y ritos. A la vez, muchos de ellos han tratado de ingresar a la modernidad. Se arriesgaron en sus iniciativas personales en distintos ámbitos, se sintieron obligados y a la vez atraídos por las ideas de cambio, algunos se integraron con éxito a la nueva vida urbana redefiniendo sus aspiraciones y otros finalmente consiguieron éxito. Lo que no ocurrió es una síntesis de sus distintos legados y descubrimientos, ni la existencia de una pesada ancla que los sujetaba al pasado ni expectativas y fantasías relacionadas únicamente con lo que les ocurriría en el futuro. Las primeras aproximaciones antropológicas al tema, que insistían ya en la pervivencia de lo tradicional, ya en una definitiva adaptación al nuevo medio, demostraron su superficialidad. Si algunas ventajas tiene el nuevo clima cultural es que desconfía de las integraciones absolutas, de la fusión, de la coherencia sin fisuras en la formación de las identidades. Los migrantes seguían reuniéndose con sus paisanos, escuchaban audiciones con música de sus provincias, querían una educación para sus hijos que los preparara para exigencias distintas de las vividas por ellos, combinaron en sus trabajos criterios organizativos tributarios de saberes adquiridos en sus comunidades o centros poblados con exigencias propias de la integración al mercado como asalariados o como trabajadores por cuenta propia, y en algunos casos, Lima, la ciudad capital, fue una estación intermedia para nuevas migraciones.

#### 4.1. La lógica invasora del consumo

La mayoría de los jóvenes integrados a las actividades informales tienen como referencia exclusiva la ciudad. Están expuestos ya no al cambio sino a la aleatoriedad de sus trabajos, comienzos, fracasos, nuevas iniciativas, falta de referentes de estabilidad. Han estado expuestos al sistema educativo y enfrentaron allí más sus límites que sus potencialidades. La experiencia de un tiempo continuo y en progreso de los migrantes es ahora invadida por espacios muertos, por la circularidad de lo que les toca vivir a los jóvenes, que ya no tiene los atractivos de un nuevo acontecimiento, sino que constituye un conjunto de situaciones estancadas, marcadas por la repetición. Ganados en su imaginación por la idea del progreso, la crisis económica les devuelve la noción de sus limitados márgenes de intervención para cambiar el estado de cosas existente. La familia, desestructurada en buena parte de los casos, no sirve ya como punto de referencia. El ejercicio de la individualidad paradójicamente se expresa en las entradas y salidas en el grupo de pares y a veces en la formación de pandillas.

Crecientemente, el consumo es a la vez referencia obligada y criterio orientador. Es un proceso que, como dice García Canclini (1995), sirve para “darle sentido al rudimentario flujo de los acontecimientos”. El consumo es apertura a lo nuevo, aventura personal, aflojamiento de las tensiones de la vida cotidiana, de los trabajos, y —en estos últimos años— brinda la oportunidad de conocer otras zonas de la ciudad o regocijarse con los cambios ocurridos en el barrio, exploración de otras estéticas en la ropa, la música y la arquitectura, lo que significa plasticidad y apertura a múltiples registros<sup>16</sup>.

Así como existe una cambiante geografía del trabajo en un desplazamiento cultural, los más jóvenes viven este cambio cultural en la educación, en el trabajo y también en los lugares de diversión, donde pueden sentirse más libres e innovadores. Los barrios populares formados por invasiones tienen ahora zonas de discotecas en las que conviven distintas vertientes musicales, desde aquellas venidas de los países desarrollados hasta la fusión de músicas andinas y tropicales. Existen numerosos estudios sobre estas expresiones. Tienen algunos de ellos un criterio discriminador velado, al manifestar su sorpresa por la vigencia de estas expresiones populares como si fuera una novedad inesperada cuando

<sup>16</sup> Para hacer concisos sus argumentos, el autor toma como referencia trabajos que ha realizado anteriormente sobre el tema.

varias décadas de migración deberían llevar a entender lo diversos y complejos que son los gustos populares. En otro circuito, las llamadas fiestas “chicha”, que se realizan los domingos en zonas populares de la ciudad, combinan diversión con intolerancia, disfrute del baile y violencia que no consigue contenerse, cortejo e imposición, formas de vivir la ciudad y expresiones de resistencia que no encuentran otras vías para manifestarse.

#### **4.2. La cultura de los ídolos y lo popular invadiendo lo mediático**

Esta situación da origen a una abigarrada mezcla de ídolos populares promovidos por el circuito internacional e íconos nacionales, cambios vertiginosos de preferencias y de modas, una industria cultural en la que intervienen firmas discográficas, productores, programas radiales, empresarios de espectáculos, *managers*, especialistas en arreglos musicales, prensa popular y los mismos artistas, que a veces no se sabe si son el principio o el fin de este proceso.

Lo informal invadió lo mediático. Algunos autores encuentran que esta situación se explica en parte por las afinidades entre la cultura predominantemente oral de los sectores populares y las formas de expresión de los medios. Los programas cómicos en que se recurre a la imitación se vinculan a procesos como la personalización de la política, la distancia irónica y la desconfianza frente a las élites. En un espejo invertido, a veces estos mismos líderes adquieren legitimación desde la burla. Los programas sobre la vida privada de los personajes de la farándula expresan la pobreza de lo público. En lugar del *glamour*, se ilustran con detalle las miserias cotidianas. Una saludable irreverencia plebeya se combina con la noción de que no existe con quién identificarse y no hay modelos de conducta, lo que en parte tiene que ver con otras imágenes de una sociedad que se percibe como caótica. Tiempo atrás, los medios estuvieron invadidos por *reality shows* en que los márgenes de ficción y de realidad se perdían. Las personas simulaban conflictos con otras personas por tortuosas relaciones de convivencia y manifestaban expresiones de violencia que rebasaban la mera simulación. Ya no había representación, se actuaba descarnadamente.

Estas expresiones se relacionan en parte con el desgajamiento en los más pobres de expectativas de cambio y con una aceptación de lo inevitable, en la cual lo privado se hace público sin que ello tenga un contenido liberador. Esta situación es objeto de miradas complacientes por el *establishment* intelectual. Como señalan Michele y Armand Mattelart,

la nueva acogida que la intelectualidad reserva para lo “ordinario” de la televisión manifiesta la reconciliación con el saber-vivir cotidiano de los públicos populares, pero también manifiesta la dificultad para salir de los límites del presente y pensar la sociedad como proyecto, como utopía (citado en Ford, 1994, p. 196).

En forma paralela con esta vinculación con los medios convencionales, los jóvenes populares acceden a Internet recreando la cultura popular. En todos los barrios de la ciudad de Lima y en las ciudades de provincia se expanden las cabinas, donde se utiliza esta forma de comunicación que Huber ha estudiado en la ciudad de Huamanga, capital del departamento de Ayacucho, donde los consumidores intervienen en juegos interactivos y “chatean” jugando a veces con sus identidades. Es un cambio que conviene observar en sus justos alcances. Son nuevas maneras de expresarse pero no parecen formar, como en otras sociedades, comunidades virtuales en la que se comparten áreas de interés, formas de asociarse establemente en redes, expresiones de protesta o de impugnación. Existen a través de Internet expresiones de desterritorialización y públicos más amplios de referencia, pero que no pueden reconstruir una sociabilidad perdida.

### **4.3. Las identidades étnicas y la discriminación**

Académicos preocupados por encontrar puntos de confluencia entre el Perú y otros países andinos y organismos de cooperación internacional que siguen las líneas recientes de promoción y desarrollo se plantean el problema de las identidades étnicas en el país. Además, el tema toma relevancia atendiendo a los cambios políticos recientes que han ocurrido en Ecuador y Bolivia, donde los movimientos indígenas han cobrado una considerable influencia, a través de partidos y de movimientos, lo que ha trastocado la lógica de los alineamientos tradicionales.

Mientras el caso de las comunidades de la Amazonía refleja una situación particular, lo cierto es que en el país no han existido expresiones influyentes que reivindicaran pertenencias étnicas, salvo casos marginales. Influyen en esta situación precedentes de larga data. En la etapa colonial se dispersó a las comunidades siguiendo una cuidada estrategia de dominación que dificultó la reconstrucción de tradiciones y de historias compartidas. Las demandas campesinas se expresaron sobre todo en reivindicaciones sociales y políticas en que el discurso de derechos no convergió con las demandas de identidad. Es cierto que se valora el pasado andino como sistema ordenado y justo, pero durante años éste ha sido un

discurso contenido, en parte apropiado y cribado por las élites, por lo cual ha perdido parte de su contenido impugnador. Movimientos violentistas como Sendero Luminoso no reivindicaron lo andino, aunque el uso de algunas de sus claves culturales haya explicado parte de la influencia que alcanzaron<sup>17</sup>.

El racismo impregna, en cambio, las relaciones cotidianas. Callirgos (1993) refiere una tensión entre un discurso oficial que proclama la igualdad de las personas y prácticas intolerantes que surgen de la socialización familiar y de los mensajes de los medios de comunicación en los que afloran el exabrupto y el chiste. Expresiones de un racismo que se considera aversivo y que irrumpe cuando los mecanismos de autocontrol se pierden.

Siguiendo parecidas consideraciones, entiendo que

una legislación aparentemente liberal en lo racial traba la perspectiva de establecer la ya mencionada distancia reflexiva respecto a las formas en que se ejerce la discriminación. Si en teoría no hay problemas jurídicos, no hay manera de pensar en respuestas sociales ni en soluciones jurídicas. El liberalismo rige al mismo tiempo que no está presente. El racismo vaga entonces en la subjetividad de las relaciones personales, y se expresa en códigos de comunicación tensos porque hay que armarlos y desarmarlos en cada juego de lenguaje que se establece con los otros. Son gestos, inflexiones, palabras dichas justo en la ocasión precisa y también estallidos de violencia que circunscriptos a un episodio, no trascienden el momento en que se manifiestan, y al no poder ser apropiados socialmente tampoco pueden ser objeto de una más vasta impugnación. La indeterminación estructural parece entonces más un recurso que un límite (Grompone, 2001).

¿Puede defenderse la discriminación reivindicando la sensibilidad cultural y la defensa de los postergados? Algo de esto parece ocurrir en algunos de quienes se han ocupado del tema. En ciertos enfoques se considera a los andinos como los portadores de la fantasía y la sensibilidad. Los modernos aparecen como apegados a una racionalidad instrumental. Con sutilezas propias del pensamiento contemporáneo, se parte de una

<sup>17</sup> Como suele ocurrir en sociedades de una larga y densa historia signada por la diferencia cultural, existen antropólogos que intentan encuadrar la sociedad en términos de nacionalidades constituidas. El discurso elaborado no consigue ubicar liderazgos reconocidos, organizaciones constituidas ni reivindicaciones políticas influyentes. Se hace referencia al pasado y se espera un cambio en el futuro mientras que los lazos con el presente son extremadamente débiles.

concepción evolucionista que separa lo mítico y lo racional. El campesino o el indígena es tomado, entonces, desde la emoción, la culpa o la indulgencia. Se lo despoja de historia, se desconfía de su disposición a atravesar cambios que conspiran contra la prístina pureza original. Con la intención de rescatar la diversidad, se le niega competencia racional al interlocutor con el que se pretende dialogar. En el extremo, no son personas a quienes se quiere involucrar en la comunicación sino objetos de estudio.

#### **4.4. Las diversas expresiones de la religiosidad popular**

Si bien puede considerarse que el término *religiosidad informal* no es el adecuado para describir los complejos procesos con que los más pobres viven su fe, es cierto que sus experiencias transitan por sus propios caminos, distintos de la religiosidad tradicional. El censo de población de 1993, la medición más confiable sobre este tema, indicaba que 88,9% de la población se consideraba católica, 7,3% se identificaba como evangélica, mientras que “otra religión” comprendía a 0,3% y la población sin religión constituía 1,4%.

El predominio del catolicismo supone reconocer una dimensión pluralista en la cual bajo el manto de la unidad, la creencia se vive desde diferentes tradiciones culturales, y se encuentran en tensión una orientación básica compartida y una tendencia exclusivista en que se manifiestan uno y otros aspectos de la fe (Marzal, 2000). Como señala Rodrigues Brandão (1995), es un sistema polisémico que se abre a un repertorio amplio de símbolos y significados. El llamado catolicismo cultural se identifica con la devoción a santos e imágenes, y si bien atraviesa a todas las clases sociales, su arraigo se encuentra sobre todo en los sectores populares. El considerado catolicismo popular tiene como sustento la Teología de la Liberación, participa de un compromiso activo con los más pobres, a los que se les da un lugar privilegiado en cuanto predilectos de Dios, intérpretes de lo que está ocurriendo en la sociedad y portadores de un mensaje de cambio respecto a las aflicciones que actualmente padecen. El catolicismo carismático entiende que el Pentecostés “no fue una gracia exclusiva para la fundación de la Iglesia”, sino que “el Espíritu Santo sigue sanando almas” y supone un énfasis en las virtudes que se le otorgan a la oración. El catolicismo sincrético tiene que ver con la forma como es acogida esta religión en comunidades nativas, y para estos pueblos es tanto una manera de preservar sus creencias primeras como de recoger el mensaje cristiano en sus propios términos para hacerlo comprensible. El

catolicismo secular propone un énfasis de la autonomía personal dada por Dios e implica el reconocimiento de un pluralismo social y religioso. Los sectores populares están influidos sobre todo por el catolicismo cultural y el catolicismo popular.

El mundo evangélico no se presta a fáciles clasificaciones dados sus niveles de complejidad, entre otras razones motivados por la diversidad de sus iglesias. Marzal distingue entre las iglesias trasplantadas, que son aquellas provenientes de la Reforma y trasladadas por migración al Perú —proceso que no es significativo en términos de población—, y las distintas iglesias evangélicas, que comienzan a difundirse desde principios del siglo pasado y realizan un activo proselitismo. Las pentecostales, por su parte, aparecen y se extienden en las últimas décadas y se caracterizan por sus frecuentes cismas debido a que algunos pastores deciden fundar su propia iglesia, aunque en la mayoría de los casos, entienden que pertenecen todos ellos a una misma comunidad religiosa.

Las iglesias escatológicas coinciden en la inminencia del fin del mundo y del juicio final. Entre su expresiones más influyentes se encuentran los adventistas, los mormones y los testigos de Jehová. Entre las religiones que se han creado en el propio país, que no son significativas en términos de población, se encuentran las creencias de los pueblos amazónicos, que persisten pese a haber perdido parte su influencia por sucesivas oleadas difusoras de la religión católica, distintas denominaciones evangélicas y algunas iglesias fundadas recientemente con un cuerpo relativamente integrado de doctrina y ritos. La más numerosa entre ellas es la de los israelitas del Nuevo Pacto Universal.

Este abigarrado universo, en lo que tiene que ver con las expresiones populares más significativas, no puede interpretarse en unas pocas páginas y requeriría, además, el concurso de diversos especialistas. En todo caso, se puede dar una primera aproximación mostrando tres expresiones vigentes en el mundo de los más pobres. En primer lugar, la devoción católica a los santos reconocidos por la iglesia como institución y otros surgidos de las creencias de la gente —a los que se puede calificar de informales—, así como las corrientes teológicas que tienen una prédica a favor de los más pobres; en segundo lugar, las razones de la influencia de los israelitas del Nuevo Pacto Universal, una expresión de religiosidad que tiene aceptación en los migrantes andinos; y en tercer lugar, la prédica y el arraigo de los pentecostales.

#### 4.5. El catolicismo entre los marginados

Marzal (1998) asocia la veneración a los santos y las cruces con lo que entiende como cultos informales. Los sectores populares consideran que los santos son capaces de hacer milagros y permiten resolver sus necesidades y demandas más allá de lo que las personas pueden hacer por sí mismas. Esta creencia explica el recurso a ellos como mediadores y las relaciones de agradecimiento que se tienen con ellos. Los acontecimientos desgraciados que le ocurren al devoto se consideran también como un castigo merecido, asociado con su propio comportamiento y como expresiones de la vigencia un orden trascendente. En menor medida, los pobres se identifican con la historia del santo al que se encomiendan (del que tienen algunas nociones en las que destacan su humildad y su sacrificio). En sus creencias influye también una adoración que reconoce ante todo tradiciones familiares y del lugar de procedencia, lo que constituye una forma de recuperar vivencias primeras, particularmente significativas en el caso de los migrantes. En algunos casos, se entiende que hubo una revelación, lo que se considera como una forma distinta de conocimiento que le otorga al creyente una firme seguridad personal al sentirse partícipe de un orden superior.

Las cruces, además de su significado religioso, expresan la idea de que se está ocupando un territorio. Esta capacidad es relevante entre los más pobres en la medida en que en la mayoría de sus experiencias se sienten marginados del poder. Las calles, las plazas, los pasajes de los nuevos asentamientos urbanos, así como las asociaciones que se forman, son apropiadas simbólicamente mediante la colocación de cruces; con ello los pobres adquieren un sentido adicional que los fortalece respecto a sus logros y les quita en parte la idea de su carácter provisorio, precario o restringido.

El creyente encuentra en estas expresiones informales, como factores de su arraigo, la tradición familiar o del grupo que trata de mantenerse; el fortalecimiento de una identidad social; la bendición de Dios, que asocia al carácter sacro con que vive su religiosidad y que pone un sentimiento de orden en un universo cotidiano caracterizado por la incertidumbre; la presencia de los milagros y, ocasionalmente, una experiencia del orden de la revelación que es interpretada como manifestación de la divinidad y es vivida por el creyente como una apertura cierta a la experiencia religiosa.

#### 4.6. Devociones al margen de lo institucional

La devoción a los santos en el catolicismo popular con frecuencia trasciende o se pone al margen de la institucionalidad eclesial. Esto ocurre particularmente en el caso de quienes se encomiendan a Sarita Colonia. La escueta información disponible sobre su biografía, de la que quedan los estrictos datos de los registros públicos (vivió entre 1914 y 1940) y el testimonio de sus familiares, señalan que ella fue migrante de Huaraz, que en Lima quiso ser monja, que trabajó como lavandera, vendedora ambulante y empleada doméstica. Fue enterrada en una fosa común y una cruz colocada por su padre probablemente consiguió salvarla del anonimato. A partir de entonces, las informaciones se pierden y dependen de la historia construida e imaginada, primero por sus parientes y luego por sus devotos. Se habla de su humildad, de su disposición a compartir, de su preocupación por los demás; no existen referencias de supuestos milagros hechos en vida. La veneración de su familia después de muerta se extiende luego a grupos marginales, en su mayoría limeños, y, finalmente, a creyentes del conjunto de los sectores populares, quienes construyeron una capilla con fondos conseguidos en colectas.

En un trabajo sobre este culto informal, Quiroz (1994) señala que quienes siguen a Sarita Colonia le atribuyen las virtudes de la humildad, la laboriosidad y la pureza, que en cierta medida corresponden a las aspiraciones de vida y a los valores de la población popular migrante. La intercesión que cumple esta invocada santa no tiene la rigurosidad de la recompensa y el castigo; es suficiente con que se la recuerde, se la visite, se le prenda una vela o se exprese de otras maneras simples que se la toma en cuenta. Probablemente los pobres aspiren a conseguir, a través de esta experiencia, un reconocimiento social en términos similares. La protección no tiene que ser necesariamente acompañada con la exigencia; los creyentes no están en condiciones de afrontar estos retos. Quiroz, en esta línea de interpretación, titula su artículo “Cuando Dios dijo no, Sarita dijo quién sabe”.

Esta suerte de canonización popular es resistida por la institucionalidad eclesial. Las fechas que son destacadas por el culto, el día de su nacimiento y de su muerte, son conmemoradas con una celebración religiosa. Dos códigos diferentes se entrecruzan, sabiendo cada uno la valoración conflictiva del otro: para los sectores populares se trata de un recordatorio y una invocación a una santa; los sacerdotes que offician la celebración la

entienden como una misa de difuntos como la que puede darse para cualquier otra persona fallecida.

#### **4.7. La Teología de la Liberación y el protagonismo de los pobres**

La Teología de la Liberación, parte del catolicismo popular, no puede ser asumida como informal. Interesa considerarla brevemente sólo presentando algunas de sus ideas, sin pretender hacer un análisis riguroso y exhaustivo, por el énfasis que le da a la pobreza y, especialmente, porque en las décadas de 1970 y 1980 alcanzó gran influencia en los sectores populares, a través de las llamadas comunidades eclesiales de base. El tema de la pobreza no es nuevo en la Iglesia. Lo que implica un cambio es que se entiende que los pobres acceden a una posición privilegiada por la capacidad que se les atribuye de identificar desde su visión los problemas que los afectan y hasta de comprensión de lo que ocurre en el conjunto de la sociedad. Por lo tanto, se los reconoce como sujetos activos y no como meros objetos de programas y acciones de la institución eclesial. Como señala Levine (1996), “el interlocutor básico, por tanto, no es el no creyente sino el pobre, el problema básico no es el ateísmo sino la idolatría y el sufrimiento”.

Junto con esta opción por los pobres, la Teología de la Liberación presta especial atención a la lectura de la Biblia. Si bien ella se realiza individualmente, en familia y en grupo, es en este último escenario que toma una significación especial. La dimensión colectiva es indispensable en sectores populares, donde alcanzan una influencia relevante el analfabetismo y los bajos niveles de escolarización. No obstante, se le concede mayor importancia a la perspectiva abierta a razonar y evaluar que al carácter litúrgico del texto. Se busca que este proceso discorra en dos dimensiones: por un lado, los sentimientos de pertenencia a una comunidad; por otro, la valoración de lo que puede lograr cada persona en relación con los otros pero atendiendo a una dimensión individual, tanto más valiosa cuando la adquiere quien se encuentra ante una situación de carencias y penurias. En lugar de un aprendizaje rutinario, se intenta vincular el acto a las vicisitudes y esperanzas de la vida cotidiana para después proyectarse a la acción. Desde esta perspectiva, como señala Levine,

la atención exclusiva a la espiritualidad o la oración personal sin un esfuerzo explícito por ayudar a los otros o un compromiso con la comunidad son vistas comúnmente como una especie de religiosidad disminuida: menos auténtica y menos duradera (Levine, 1996).

La práctica religiosa de la Teología de la Liberación le presta una especial atención a la intervención de los profetas. Con ella se pone en relieve un estilo de actuar que transcurre al margen de las redes institucionales con sus imposiciones normativas, atiende a un liderazgo que establece un vínculo entre la vida cotidiana y la experiencia de la fe, acompaña antes que da órdenes, cuestiona una creencia despojada de un compromiso activo y se preocupa ante todo por los temas de la justicia y la equidad.

La Teología de la Liberación le otorga una especial significación a la historia o —quizás sea más apropiado decir— a los valores y convicciones que quiere transmitir la historicidad entendiendo que se interioriza un proceso en el que importa no sólo rescatar tradiciones y reconocer antecedentes de los acontecimientos del presente sino comprender que el cambio es inevitable y que, además, puede ser deseable si el protagonismo popular activo le otorga una dirección que se ajuste a sus expectativas y aspiraciones.

En sus primeras formulaciones, la Teología de la Liberación estaba influida por el marxismo, a través de conceptos como clase y explotación, y marcada por una urgencia en la acción social, lo que no iba en detrimento de su religiosidad expresada en creencias y prácticas. Otorgaba relevancia como principio activo de organización a las llamadas comunidades eclesiales de base. El discurso destacaba la idea de “ser iglesia”, no tanto en términos de conflicto con respecto a la institución eclesial, sino para destacar la importancia que se le confería a la práctica comunitaria como criterio para afirmar un sentimiento de pertenencia. En este sentido, no se les da una intervención excluyente y decisiva a las mediaciones estatuidas o a la supeditación jerárquica. La integración a las comunidades eclesiales de base supone recoger la “voz” de los más pobres, conseguir que ella irrumpa finalmente. Se entiende que el silencio ayuda a la invisibilidad de aquellos que más padecen y esperan, permite afirmar los poderes establecidos y encubrir un descontento que facilita el control desde ellos.

La organización, al mismo tiempo que confiere lo que se considera un valor intransferible a los ritos tradicionales como las vigiliyas y las adoraciones, permite un componente democratizador que permea las relaciones entre los participantes y otorga las seguridades mínimas para que cada uno se interese y se sienta capacitado para expresarse. En el proceso, se espera trascender el nivel en que se personalizan las relaciones sociales y en que tienen como único referente lo local para hacer conexiones más amplias con lo que está ocurriendo en el conjunto de la sociedad.

El cambio que trae consigo participar en las comunidades eclesiales de base para los más pobres se corresponde con modificaciones aún más radicales que se aspira producir en sacerdotes y agentes pastorales. Ellos deben residir en los barrios en que realizan sus prácticas religiosas y compartir el estilo de vida de sus habitantes. El comportamiento no debe caer en la simple exterioridad de un estilo de presentación ante los demás. Implica también un largo y a veces conflictivo aprendizaje en el que se espera que se modifiquen perspectivas y valores. Se considera que no se está enseñando a los más pobres sino que si los agentes pastorales saben escuchar, estarán en condiciones de recibir nuevos conocimientos que nacen de su situación y experiencia particulares. No se puede conseguir nuevos comportamientos en los demás si la persona que los predica no los ha asumido. En esta convicción existe una orientación populista, una invocación al pueblo como unidad, al entender que las comunidades son depositarias de un conocimiento original y no mediado, y que por ello acceden a la comprensión radical de la situación en la que se encuentran y de los caminos para superarla.

En el Perú, la Teología de la Liberación pierde una considerable parte de su influencia, entre otras razones, por un desplazamiento de la institución eclesial como resultado de la creciente influencia de los grupos conservadores y, además, por el cuestionamiento de las posiciones de izquierda, que en nuestro país se acompañaron de un acelerado declive en las expresiones políticas y religiosas. Por otro lado, al mismo tiempo que su exponente más destacado, Gustavo Gutiérrez, consigue un vasto reconocimiento internacional por sus calidades intelectuales, en otros países de América Latina, especialmente en el Brasil, esta corriente gana espacios tanto en el poder como en diversos movimientos sociales. En este país, más allá de sus expresiones estrictamente religiosas, tiene incidencia en ideas, proyectos y prácticas de diversas ONG, especialmente en su manera de entender el desarrollo humano, la ciudadanía y las relaciones entre política, cultura y vida cotidiana.

#### **4.8. Expresiones originarias de una religiosidad popular**

La acción evangélica de la Misión Israelita del Nuevo Pacto Universal es, como señala Manuel Marzal (1998), la primera religión que surge en el Perú contemporáneo, si no se toman en cuenta los frecuentes cismas que ocurren entre las denominaciones evangélicas y pentecostales. La idea de la inminencia del fin del mundo, propio de las confesiones escatológicas,

se acompaña con la acción política y la promoción de iniciativas sociales y económicas.

Como ocurre con una creencia de estas características, en el relato de la vida de su fundador, Ezequiel Ataucusi Gamonal, recientemente fallecido, se entremezclan las vicisitudes de su vida cotidiana y acontecimientos milagrosos. De ellos ha dejado algunos testimonios escritos y otros fluyen de entrevistas que concedió. Nacido en una provincia andina de Arequipa, de una familia que practicaba el catolicismo popular, dijo haber tenido visiones desde los 13 años, y a los 14 haber encontrado en la calle a un anciano de pelo entrecano que le explicó que los santos no existían; una vez que dio este mensaje, el anciano desapareció.

Ataucusi no completa la enseñanza primaria. Se casa, empieza a tener hijos, trabaja en varias provincias de los Andes como carpintero, zapatero, sombrerero, albañil. Cuando tiene 30 años, se hace adventista y comienza a estudiar la Biblia. Una voz le dice que él ha escrito el libro bíblico de Ezequiel: "Tu cuerpo es de este tiempo pero tu alma es muy antigua", le explica. Años después, este espíritu le dice que lo trasladará a un tercer cielo donde comparte la mesa con el Padre, el Hijo y el Espíritu Santo, que le hablan de su misión profética, le dan el nombre a la nueva religión y lo obligan a no cortarse el pelo ni la barba. Posteriormente, la divinidad lo castiga con fuertes cólicos y en una nueva aparición le señala que lo hace como castigo por no predicar el mensaje que le ha dado.

La nueva religión se funda. De acuerdo con ella, la historia se divide en edades; se recoge en esta creencia elementos propios de la cosmovisión andina. La primera edad transcurre hasta los tiempos de Noé, en que los hombres desaparecen por el diluvio; la segunda, hasta Lot, en que todos los seres humanos murieron devorados por el fuego; y la tercera, que ha comenzado en esta era. Diversos acontecimientos, desde desastres naturales hasta el terrorismo y el narcotráfico son interpretados como signo de ese cambio de edades, por lo que la visión apocalíptica se acompaña con una particular sensibilidad ante lo que está ocurriendo en el plano social y político (Granados, 1988).

Como ocurre con la mayoría de los cultos populares, en esta religión existe una cuidadosa y rica elaboración de los ritos y una débil fundamentación de las creencias desde una perspectiva teológica exigente, puesto que cae en incongruencias y contradicciones. Ataucusi sugiere a veces que es una encarnación de Cristo y, en otras ocasiones, del Espíritu Santo. Señala que los muertos serán juzgados el día del Juicio Final, pero existen ya un cielo y un infierno en donde hay condenados. Tiene ritos y sacra-

mentos que recogen tradiciones del Antiguo y del Nuevo Testamento. El día sábado es el consagrado a Dios y se celebra también la luna nueva. Sus fiestas son la Pascua, que se conmemora en abril, siguiendo el calendario judío; Pentecostés; y la expiación, en la que se ofrece un chivo, previamente purificado, a la divinidad. El sacrificio de animales parece recoger también antiguas tradiciones andinas.

Los llamados israelitas exigen a sus creyentes una rigurosa disciplina personal, con criterios de conducta inspirados en el Antiguo Testamento. Esto supone abstenerse de fumar tabaco y beber alcohol, además de recibir castigos implacables ante cualquier trasgresión. Así, el grupo israelita ha procurado influir en la vida pública y ha publicado costosos avisos en la prensa de mayor tiraje en defensa de la pena de muerte.

Esta proyección pública se traduce, además, en la esfera política, a través del Frente Popular Agrícola FIA del Perú (FREPOP). Este grupo participó en las elecciones de 1992 y 1995. Sus representantes obtuvieron dos puestos en el congreso en 1992 y uno en 1995. En los comicios del 2000 no lograron ocupar ninguna banca. Estos congresistas fueron personalidades invitadas del movimiento, en tanto sólo uno era adepto a la religión. Durante su desempeño, siguieron la coyuntura, negociaron con otras fuerzas políticas y, por lo general, apoyaron al gobierno. Contra lo que podía esperarse de quienes sostienen creencias milenaristas, no tuvieron en el escenario público una prédica fundamentalista. Esta particular ambigüedad se expresa también en las comunidades agrícolas constituidas en la selva. Se entiende, por un lado, que éste es el lugar donde el profeta se va a reunir con sus apóstoles. A la vez, sin embargo, se considera que el futuro del país está en la agricultura y que es necesaria una política de "fronteras vivas" en las áreas limítrofes de Perú. Frente a algunas voces críticas sobre el régimen de trabajo allí establecido, no se encontraron manifestaciones visibles de que los agricultores estuvieran en esas tierras contra su voluntad.

Los israelitas, sobre cuyo número no existen estimaciones precisas, se reclutan en los asentamientos humanos populares formados en sucesivas olas migratorias. En su mayoría, tienen varias décadas viviendo en una ciudad a la que procuran adaptarse desempeñando trabajos informales. Mantienen, sin embargo, una visión crítica de la urbe como espacio de violencia y caos. La religión probablemente les da un principio de orden y una explicación integradora sobre lo que les ha tocado vivir.

#### **4.9. El pentecostalismo popular y el énfasis en la conversión y en los cambios de conducta personal**

Se entiende que en los pentecostales, que han expandido su influencia en el Perú a lo largo de los últimos años, tiene lugar un proceso de conversión que trae consigo un abandono de los legados familiares y culturales. Por eso, ellos se convierten en activos militantes de una nueva fe, que transforma radicalmente la percepción que tienen de su propia vida y hasta de su identidad. En algunas interpretaciones se entiende que esta corriente confiere una explicación total, asociada a un proyecto personal de salvación. Ya no ofrece sólo una forma de vivir la religiosidad, sino que se traslada a la vida diaria, aportando soluciones a los problemas cotidianos. Si bien las expresiones recientes de mayor vigencia en el Perú han sido la Asambleas de Dios y la comunidad cristiana Iglesia Pare de Sufrir, el pentecostalismo abarca un conjunto de iglesias y de ministerios que guardan autonomía unos de otros. Estos grupos ayudan a situarse a los creyentes en diversos ámbitos.

En primer lugar, pretenden dar una interpretación en la que cada acontecimiento pueda ser considerado como parte de un plan divino, en una dinámica de castigos y de recompensas. Esta creencia, en segundo lugar, predica un sistema cerrado de símbolos religiosos que busca dotar de una identidad excluyente al devoto. Su vinculación con la iglesia se antepone a cualquier otro criterio de pertenencia familiar, ocupacional o a cualquier relación con otro tipo de organización. Se trata de una relación en la que existen claramente marcados un antes y un después. El pentecostalismo, además, ofrece un ordenamiento para la conducta personal en el que se dan pautas de comportamiento rígidas y, por ello, estrictamente limitadas. Esto trae consigo no tanto una previsión de los sucesos sino una manera definida de afrontarlos que permite imaginar que han sido anticipados y, por lo mismo, controlados. Se trata de un conjunto de respuestas limitadas y uniformes, condición de su eficacia, que otorgan criterios para encarar necesidades, sufrimientos, pérdidas e interrogantes.

No obstante la desconfianza de esta religión respecto a la ciencia y la política, en cierta medida ella misma es una respuesta a la modernidad. Se ubica en un mundo en el que la religión deja de ser una fuerza estructurante, donde el estatuto de lo sagrado se ha transformado radicalmente. Como señala Barrera (2001), supone una independencia de las creencias respecto a las referencias institucionales que antes la contenían. De este modo, las primeras pueden mantener su vigencia mientras que las segundas

se debilitan. Esta situación de relativa marginalidad respecto a los saberes, los valores y las sensibilidades dominantes trae como consecuencia una fe excluyente que se percibe como alternativa a un escenario público y de proyectos de vida personal que parecen discurrir en una dirección opuesta. Esta condición incide especialmente en el mundo popular.

En las creencias religiosas conviven la emoción con la razón. En el pentecostalismo predomina la primera de estas dos dimensiones. Barreda entiende que en el desarrollo de las religiones la emoción, que es un factor de autenticidad respecto a lo sagrado, permanece situada en una condición defensiva con respecto al avasallamiento de los misterios por el predominio de la racionalidad. La teología y la doctrina son las expresiones ordenadoras de este proceso. El creciente peso de valores seculares trae consigo una pérdida de lo sagrado, porque se lo ha despojado de un elemento emocional. A la vez, una influencia creciente de la emoción implica un menor peso de la racionalización de la doctrina y de la teología. Mientras las religiones en las que lo emocional incide de modo preponderante parecen adaptarse mejor a las exigencias del presente, los esquemas racionalizadores cambian más lentamente, pero como contrapartida, producen identidades más duraderas.

Estas direcciones aparentemente contrapuestas de intensidad y flexibilidad permiten, tanto como los esquemas totalizantes, ubicar a los pentecostales en una condición que estiman adecuada para afrontar los desafíos de un acelerado cambio social, marcado por un nuevo escenario que obliga a redefinir expectativas. Sin pretender examinar el complejo tema de la legitimación religiosa de los pastores en las iglesias históricas, en la actualidad se expresa como un magisterio de los expertos, reconocido más por sus saberes teológicos que por un estatus especial asociado a lo sagrado. Mientras en la religión católica el centro del culto es el rito, en el protestantismo es el discurso, abierto a diversas interpretaciones, aunque esto no quiere decir que sus miembros se aparten de una tradición. Apelar a la emoción supone reducir el campo del libre examen, pues introduce elementos inexplicables para el creyente y, por lo mismo, potencia la capacidad integradora, especialmente si esto es lo que buscan quienes se aproximan a una religión. Quizás puede decirse que el rito queda y los discursos son pasajeros. Si el discurso tiene que guardar coherencia para poder ser aceptado, lo cierto es que el mensaje dado por un predicador pentecostal carece de esa condición, sin afectar su credibilidad. Probablemente esta condición favorezca su influencia entre los más pobres, con una cultura orientada por la oralidad.

En contraste con las iglesias históricas, el pentecostalismo surge en un tiempo en el que se abre una multiplicidad de opciones y las instituciones pierden la capacidad de regular el campo religioso. Si, en un extremo, esto conduce a la idea del desencantamiento del mundo, en el otro supone personas dispuestas a asumir nuevas creencias al debilitarse los referentes tradicionales. Más allá de lo que parecen ser las adhesiones absolutas o excluyentes de los cultos pentecostales, entran en juego identidades en construcción, atravesadas por tensiones políticas y sociales, así como por las dificultades de expresión, en otros campos, de los intereses individuales. Las sociedades contemporáneas son, como señala Anthony Giddens, postradicionales debido al menor peso que para organizar las vidas tienen en ellas la memoria y los hechos que pueden considerarse fundacionales. Las referencias al pasado pierden densidad en su capacidad de otorgar significado a las situaciones que los individuos tienen que afrontar. Estas memorias son difusas, dispersas, inventadas o modificadas. Son, en suma, memorias inmediatistas, más allá de las contradicciones que parecen guardar estos dos términos.

Las iglesias pentecostales, como otras creencias, son en buena parte religiones de compensación. Contienen una promesa de redención, permiten interpretar de una manera positiva el cambio vital experimentado, ofrecen una identidad y permiten llegar a lo sagrado sin intermediarios ni mediaciones complejas, lo que hace más intensas las experiencias de acercamiento. Como religiones sin memoria, no tienen hechos fundadores sino que el acontecimiento —el Pentecostés— es reeditado en cada culto. Queda próximo en el tiempo y en el espacio. Igualmente, se reduce el campo del discurso. No existen himnos ni cantos escritos y la conversión no supone, en primera instancia, convencer al que se acerca de la responsabilidad por los pecados cometidos. El arrepentimiento es sustituido por el milagro, el exorcismo y la idea de la curación. Esta pérdida de referentes históricos hace que los ritos dejen de ser eventos definidores de una adscripción religiosa y, por ello, se los puede seguir en distintos santuarios. Estas creencias basadas en la emoción no tienen formas que aseguren una permanencia de los creyentes y, es más, no parecen interesadas en conseguirlos. En estas nuevas expresiones religiosas, la línea que separa a una iglesia de otra es muy débil. Un creyente puede pasarse de un culto a otro sin que estos cambios se perciban como traición, desertión o apostasía. Son identidades en construcción e itinerantes. En ellas se tiende a contabilizar a quienes ingresan, pero se presta poca atención a aquellos que se retiran. Se produce un tipo de “fieles infieles”. Mientras en las iglesias

protestantes clásicas existe una preocupación por educar a los niños e integrarlos ordenadamente al sistema de creencias, en el pentecostalismo el tema de la catequesis se deja de lado. A diferencia de la cuidadosa formación de los pastores evangélicos, que crea una suerte de personal experto y en cierta medida distante de las experiencias más emocionales de la religión, aquí la aceptación de un nuevo predicador tiene que ver con la oración y el cumplimiento estricto de las obligaciones del culto, sin que requiera una especial preparación en teología ni un conocimiento exhaustivo de las tradiciones cristianas. La misma Biblia, que por su constante invocación parece ser el centro de atención, se convierte en un símbolo antes que en un texto por leer e interpretar. Esta flexibilidad y esta preferencia dada a la emoción religiosa explican tanto la capacidad de convocatoria como la fragilidad del pentecostalismo. En cierta medida, el pentecostalismo acompaña el tránsito de los migrantes en la ciudad, que buscan certezas en medio de una atmósfera favorable a los cambios y sin referentes institucionales estables.

## 5. EXPRESIONES DE LA INFORMALIDAD POLÍTICA

En los últimos años, el Perú afronta el desafío intelectual de estudiar un sistema político sin partidos ni sistema de partidos. El riesgo que se plantea es dejarse caer en la inercia de los conocimientos adquiridos y en un razonamiento normativo, donde se argumenta desde la carencia haciendo una enumeración de las consecuencias de la falta de organizaciones políticas antes que preocuparse por entender cómo es que la vida política efectivamente se desarrolla. La informalidad política se vincula a la ausencia de referentes institucionales y a la búsqueda, por parte de los sectores populares, de caminos propios de resolución de demandas y defensa de intereses. Esta falta de instituciones no es una situación exclusiva del Perú, pero en el país se extrema por la especial debilidad de las estructuras de mediación, en especial los partidos políticos y las organizaciones sociales. De este modo, queda abierta la vía para que la ciudadanía busque otros mecanismos para hacerse escuchar y articularse a la vida pública. En un trabajo de la década de 1990, Palmer (1998) señala:

la política informal emerge cuando el sistema político formal de *inputs* (que incluye los partidos políticos, sindicatos y grupos de interés) por una razón u otra no se encuentra en condiciones de canalizar las demandas políticas de sus ciudadanos. Estos tienen que buscar formas y mecanismos

de conseguir respuestas de otras maneras, como líderes o grupos locales que van directamente al lado de los *outputs* del sistema político formal (básicamente la burocracia del estado) para satisfacer sus demandas.

Se trata de un punto de partida provisional y, como él, vale. Esta definición, como iremos viendo, es un tanto rígida y no da cuenta de las distintas expresiones de este proceso.

### **5.1. Las erráticas trayectorias de los nuevos dirigentes**

La ausencia de partidos y de organizaciones sociales estables no lleva a la desaparición de las tareas de intermediación y de articulación, sin las cuales no puede entenderse cómo se estructura la política. Quienes desempeñan esta tarea se convierten en operadores que, a diferencia de lo ocurre en otras sociedades, no tienen referentes precisos. Si algún sentido tiene llamar a estos actores *informales* es el hecho de que acceden a un mercado sin reglas definidas, que se van construyendo en la práctica, y que se unen a una autoridad local o a un dirigente social que maneja recursos. Estos intermediarios los gestionan, se vinculan a un grupo de la población y en un contexto de volatilidad entre el sentido de la oportunidad y la improvisación, cambian las personas a las que prestan sus servicios. Un primer dato que se debe tomar en cuenta es la multiplicidad de experiencias de las que parten. Los operadores de la política informal se iniciaron algunas veces como dirigentes vecinales de los nuevos barrios populares e incluso algunos estuvieron comprometidos con la invasión de terrenos. Otros gestionaron servicios básicos, como la dotación de electricidad, agua y desagüe, o iniciaron trámites para obtener la titulación de terrenos. Algunos de ellos estuvieron vinculados, desde este primer período, con partidos políticos, mientras que otros se acercaron a ellos como consecuencia del prestigio social por una opción en la que, con frecuencia, se entremezclan convicciones ideológicas y aspiraciones por llegar a un cargo representativo. En todo caso, paulatinamente aprendieron las capacidades y las habilidades de negociación debido a su frecuente trato con autoridades del gobierno central, representantes de los distintos sectores del Estado, alcaldes, regidores y promotores de las ONG. Conocieron los problemas y las organizaciones de barrios que iban creciendo y haciéndose más complejos, al mismo tiempo que, luego de un largo aprendizaje, fueron capaces de orientarse dentro de la administración central. Se volvieron, así, indispensables y, a menudo, llegaron a ocupar cargos como regidores e incluso algunos de los más destacados consiguieron ser alcaldes de sus

distritos. Eran ellos, por su experiencia, quienes estaban en condiciones de dialogar con los representantes de las sociedades locales, algunos de los cuales eran líderes emergentes y otros viejos caudillos. Fueron adquiriendo prestigio y, con el tiempo, cualquier organización o persona que quisiera trabajar con intenciones políticas y sociales en la zona, tenía que acercarse a ellos o tomarlos en cuenta. Ellos disponían de los contactos estratégicos, tenían la llave de entrada.

A fines de la década de 1980 se precipita la decadencia de los partidos políticos. Con el golpe de Estado de abril de 1992, comienza un gobierno autoritario que, entre otros rasgos, se caracteriza por una agresiva política social que busca la lealtad de la población, no convocada en su conjunto, sino de pequeño grupo en pequeño grupo. Algunos de estos ya probados militantes y gestores se distanciaron de este proceso por desencanto, por nuevas búsquedas personales, esta vez ya no centradas en lo político, o bien por una manifiesta oposición al gobierno autoritario. Otros, sin embargo, quisieron escapar de la marginación y la postergación en la que se encontraban en riesgo de caer. Estaban disponibles para cualquier iniciativa que se les planteara, tenían las redes con la población ya establecidas y podían activarlas otra vez si lo consideraban oportuno. Estas redes eran la base de su prestigio, de su poder y, en ocasiones, de sus ganancias. Durante los años del autoritarismo, algunos siguieron vinculados a las ONG mientras que otros, los de mayores habilidades, formaron frentes cívicos, fundaron o dieron aliento a alguna asociación local y participaron en elecciones municipales como gestores de movimientos de independientes o invitados por ellos.

Cuando Fujimori se definió por la segunda reelección de su gobierno, entendió que esta vez ya no bastaban la predica contra la política y los políticos, los éxitos de su apelación al orden ni el manejo de los medios de comunicación. Había que construir, además, un aparato de movilización, aunque no fuera definitivamente un partido. El personal que se desempeñó como intermediario o como operador político de esta iniciativa provino, en buena parte, de estos cuadros que habían transitado por la sociedad y el gobierno locales y que sabían cómo conseguir adhesiones, intercambiadas por favores recíprocos, a qué persona recurrir en cada organización o en cada zona. Ganados por el clima político y cultural, inmersos en la lógica del corto plazo y de la ventaja tangible, se convirtieron en mediadores sin partidos que enmarcaron sus acciones, al servicio del gobierno o de quienes trataban de formar movimientos de independientes. Cuando llega la transición democrática, estos operadores mantuvieron su estilo, si

bien cambiaron los grupos a los que ofrecían sus servicios. No hubo problemas: al fin y al cabo, movilizar recursos y personas era lo que mejor sabían hacer.

## **5.2. Nuevos estilos de hacer política y nuevas mediaciones**

La descripción precedente es necesaria para entender los principales rasgos de la política informal. Uno de ellos es el predominio del discurso del “independiente político”. Su carta de presentación es la ausencia de compromisos, que supuestamente permite actuar con mayores márgenes de independencia y libertad. Se insiste en expresar rechazo a los compromisos como si éstos tuvieran necesariamente como trasfondo negociaciones espurias. Con ello se quiere transmitir la percepción de que las decisiones correctas surgen de un buen juicio sustentado exclusivamente en el acertado criterio del líder, así como de un conocimiento técnico que tiene consigo todas las garantías de legitimidad. De cierta manera, las mejores alternativas ya están dadas de antemano, discutir las es entorpecer o distorsionar el proceso.

En los independientes la falta de proyectos no permite definir horizontes de largo plazo. La gestión se basa en una sucesión de acontecimientos circunstanciales en la que resulta difícil —e innecesario, para quien impone este estilo— establecer un derrotero más o menos preciso. La fiscalización carece de un marco ordenador para su práctica efectiva, se limita desde el inicio a unas pocas decisiones y, muy ocasionalmente, a exigir transparencia en los actos. Esta fiscalización su vuelve aleatoria e inevitablemente se personaliza, y así se crea una relación de desconfianza, que en la mayoría de los casos no se consigue superar, entre aquellos a quienes se dice controlar y aquellos que realizan esta vigilancia.

Los participantes de estos movimientos no consiguen cuajar en un grupo estable y cohesionado a partir de una alternativa compartida. No hay razones, entonces, para mantenerse leales a una asociación a la que algunas personas optaron por integrarse de modo muy personal y precario. Se produce, así, una dinámica de entradas y salidas, de deserciones por lo general mal explicadas por quienes se van y nuevos ingresos cuyos motivos no se consiguen advertir.

### 5.3. La informalidad de los acuerdos

El rechazo de los compromisos dificulta que puedan reconocerse intereses diversos entre las autoridades y la comunidad, y que consigan expresarse con claridad los conflictos y alcancen a discernirse los procedimientos para llegar a los consensos. Al faltar referentes institucionales, se establecen acuerdos informales que se asumen como lo vedado, lo no permitido, lo que no corresponde hacer. Estos compromisos tienen, entonces, un componente de trasgresión que lleva consigo un desborde de las normas establecidas, quitándole cualquier asidero a una dimensión de confianza interpersonal y con respecto a los actores de la sociedad, que no tienen que ver directamente con el proceso pero se encuentran afectados por éste.

El independiente, como candidato o como aliado a un postulante, emprende campañas políticas en las que compromete sus fondos personales o los de personas y organizaciones desconocidas. Este rasgo es compartido por los partidos políticos en el Perú, con el atenuante, en este último caso, de algunos criterios de filtro o selección de los cuales carecen los movimientos informales. Se establece una trama de relaciones personales en la que hay favores que retribuir y deudas políticas (y hasta personales) que pagar. Si el clientelismo en cualquier caso es selectivo, en éste el énfasis se hace más pronunciado, por los beneficios inesperados otorgados a personas hasta entonces desconocidas y la manipulación no encubierta de la población. En este juego se promueve una intensa circulación en el personal de confianza. Se dan promociones inesperadas y situaciones de bloqueo. No existen, ni interesa establecer, criterios para desarrollar carreras políticas previsibles o, en otro plano, constituir una burocracia más o menos eficiente.

En la medida en que las decisiones políticas aparecen prefiguradas, se le quita espacio a la representación. El operador político o la autoridad independiente entiende que la población delega y su intervención se limita al momento de elegir. Se establece, entonces, una apelación genérica a la comunidad con promesas como la seguridad, la limpieza del distrito y la honestidad. No hay una preocupación por dirigirse a un grupo humano particular, a los pobladores de los asentamientos humanos recientes, a los microempresarios, a las organizaciones juveniles, a cualquier grupo, en suma, que tenga intereses discernibles del resto, que pueda formularlos con claridad y, posteriormente, exigir. Hablar por todos es no referirse a ninguno. Se eluden, así, responsabilidades y se

esquivan los eventuales cuestionamientos. De la población se espera su movilización, incentivada por las autoridades informales y los operadores políticos, en determinadas coyunturas críticas, para involucrarla en conflictos con alguna otra autoridad. En la inercia cotidiana, tanto operadores políticos como las personas con quienes se vinculan se dejan ganar por la apatía y la indiferencia.

#### **5.4. La dispersión de las ofertas**

La informalidad en la política se caracteriza por la dispersión de las ofertas y la volatilidad de las adhesiones que se establecen. En cualquier evento electoral aumenta el número de personas que quieren ejercer cargos en los gobiernos locales y proliferan las candidaturas, confundiendo los perfiles entre unas y otras. Esta situación se explica, en parte, por una legislación electoral que habilita la participación de partidos y movimientos independientes de manera relativamente permisiva. Influye también, como veremos, la ausencia de referentes integradores. Por ejemplo, para las elecciones municipales de noviembre del 2002, en el distrito limeño de San Juan de Lurigancho se presentaron 17 candidaturas, nueve de las cuales pertenecen a agrupaciones políticas nacionales. Sin embargo, aun en este último grupo, algunas agrupaciones son muy débiles y se “prestan”, o hasta venden su nombre, a algún postulante. Se han recogido testimonios de actuales candidatos a la alcaldía municipal de este distrito que señalan haber pagado considerables sumas a ciertas dirigencias nacionales de movimientos independientes (e incluso de algunas organizaciones políticas con algunos años de vigencia) para participar del proceso electoral bajo el nombre de dicha filiación política.

En una aproximación superficial, esta abundancia de ofertas podría ser expresión de una vitalidad política que llevaría a la ampliación del espacio público. Una mirada detenida indica, en cambio, la ausencia de referentes ideológicos o aun simplemente programáticos. En otro plano, la multiplicidad expresa la debilidad de la trama asociativa y no su extensión, ya que están trabados los lazos de comunicación y existe escasa disposición para entablarlos. La debilidad de la política como momento de articulación y la dispersión social fomentan conductas oportunistas en el plano personal.

Finalmente, en el referente público, cada espacio de poder que ganan los candidatos informales supone posiciones de influencia para los operadores políticos. Esto no es percibido como expresión de un principio de unidad en la política, de arbitraje en los conflictos que se manifiestan en la

sociedad. Se lo toma exclusivamente como ámbito de recursos para administrar y para distribuir. Esta percepción puede, en el mejor de los casos, llevar a entender la política desde una restringida visión técnica; en la peor hipótesis, da un marco para que se generalicen las trasgresiones y tomen fuerza las prácticas corruptas.

## 6. ENTRE LAS CONCLUSIONES Y LAS PREGUNTAS PENDIENTES

Esta exploración sobre la informalidad económica, jurídica, religiosa y política permite si no definir líneas para afrontar directamente la pobreza, por lo menos entender el marco social que estas iniciativas tienen que encarar para lograr una efectiva incidencia. No basta, sin embargo, hacer un inventario de lo encontrado. Existen transformaciones culturales, discursos sobre los pobres, en los que se toman ligeramente los supuestos de los que se parte, incomprendiones entre quienes establecen líneas de intervención en este universo popular y aquellos que están llamados a promoverlas, insatisfacción con lo encontrado y a la vez desaliento y falta de espíritu crítico, comunidades intelectuales poco abiertas a la discusión y hasta feudalizadas, criterios de investigación que ayudarían a entender los fenómenos y que se pierden, sin embargo, en las rutinas cotidianas, los voluntarismos sin derrotero, las idealizaciones sin asidero, la poca disposición a innovar.

*La situación de los pobres y el declive de la imaginación política.* En el Perú —y en general, en el conjunto de América Latina— han perdido vigencia aquellas prédicas políticas que trataban de encontrarse con los pobres, apelar a ellos, manipularlos en ocasiones pero también integrarlos, buscando denodadamente establecer con ellos un lazo representativo. Se ha perdido el espacio para el discurso nacional popular o nacional revolucionario dirigido a los pobres, que los hacía parte del juego de enfrentamientos con las élites tradicionales, que tomaba en cuenta sus expresiones y antagonismos, que establecía vínculos reales con ellos, los identificaba y los conocía. El contenido final se articulaba desde el poder, pero la referencia a los sectores populares era condición de legitimidad. La izquierda en el Perú tenía también referentes consolidados con obreros, campesinos, organizaciones vecinales. La incidencia en grupos de clase media de procedencia popular explica, por otro lado, la influencia que alcanzaron los defensores de la economía de mercado —particularmente, el caso de Hernando de Soto—, que buscaban establecer un programa de reformas

que les daba a los hasta entonces postergados un nuevo protagonismo. Las comunidades eclesiales de base que seguían a la Teología de la Liberación, con su intento de vincularse a los pobres y procurar que ellos se expresaran, perdieron influencia social.

En la década de 1990 predominó el pensamiento único neoliberal que, invadido por una racionalidad instrumental, se despreocupó de entender a los más pobres. Despojados a veces de su condición de sujetos, fueron sólo motivo de atención para una serie de alternativas orientadas a mitigar su condición que acudían a soluciones reconocidas como parciales e insuficientes. Pueden señalarse errores en cada una de las propuestas previas a la imposición de esta nueva orientación. Lo grave es que los problemas que planteaban y sus preocupaciones sociales no fueron superados sino dejados de lado, sin que las nuevas alternativas fueran convincentes y tuvieran un aliento renovador. No es sorprendente, entonces, que las políticas económicas se separaran de las sociales, ni que las recomendaciones de algunos organismos de cooperación para superar esta brecha cayeran en el vacío.

*El clima cultural en los países desarrollados y las vicisitudes de la informalidad en las naciones postergadas.* Pareciera que el tema de la informalidad y de las situaciones de dualismo puede ser mejor comprendido por las sociedades desarrolladas, ya que ahora también es parte de sus propios problemas. En un lúcido trabajo sobre el tema, Beck (2000) alude a la “brasileñización” de Occidente, señalando el definitivo ocaso de la sociedad de pleno empleo, las trayectorias erráticas en el mundo del trabajo, la incertidumbre, la improvisación, la flexibilidad y el debilitamiento de las redes de seguridad institucionales y la extensión de una llamada infracalse. A su vez, las innovaciones tecnológicas de la sociedad de la información no cambian el carácter de las ocupaciones sino más bien eliminan, sin perspectivas de recambio, algunas de ellas. Aun en esta grave situación, puede pensarse en algunas alternativas como la promoción de actividades plurales, que —entre otras vías— preconizan la disminución de las horas y hasta de los días dedicados a labores remuneradas en ocupaciones convencionales.

En este escenario incide también el agotamiento de algunas de las perspectivas integradoras del Estado de Bienestar, por razones que no es del caso indagar aquí, lo que debilita los acuerdos sociales, les quita fuerza a los criterios de solidaridad y lleva a constituir poderosos bloques regionales que traen, entre sus consecuencias, un relegamiento de visiones integradas y sensibles respecto a lo que ocurre en los países de menor

desarrollo. Si se debilitan los compromisos en la propia sociedad, pierde parte de su sentido pedir involucramientos más amplios y desinteresados.

En el plano intelectual, los sociólogos europeos contemporáneos más influyentes —con algunas excepciones como Bourdieu— oscilan en sus argumentos entre el señalamiento de algunos problemas sociales álgidos y el nuevo escenario de las sociedades post-escasez. El tema de la pobreza es delegado cada vez más a los técnicos y en su tratamiento se prescinde de aquellos llamados a integrar ideas y propuestas.

*La aceptación de los consensos superficiales.* Los organismos de cooperación internacional, en un marco de incertidumbre propio de los tiempos presentes, se encuentran con especialistas en desarrollo en América Latina con frecuencia bien intencionados pero desalentados acerca del espacio que le corresponde a un pensamiento crítico. Están expuestos a una lluvia de ideas que asumen sin cuestionamientos. Ocurre, por ejemplo, que se difunden conceptos como el del tercer sector, sin relaciones con una reflexión más integradora sobre la sociedad civil; el capital social, sin indagar en las condiciones en que se construye nuestra trama asociativa; la participación como valor en sí mismo, sin atender a sus referentes institucionales; la vigilancia ciudadana, sin tener en cuenta de manera profunda las condiciones en que efectivamente se la puede ejercer; el “empoderamiento”, asumido con una perspectiva iluminista que sorteas las trabas para que los destinatarios y destinatarias ejerzan efectivas condiciones de influencia. Se incurre, en estas ocasiones, a menudo en el activismo —talleres, foros, capacitaciones, campañas de sensibilización— y se descuidan los objetivos formalmente enunciados que justificarían estos esfuerzos. No existe, entonces, una discusión democrática y creadora, quizás más por desidia que por imposición.

*El desencuentro de la comunidad intelectual en el Perú con la sociedad.* Cada vez se sabe menos de los pobres y se extrañan los estudios antropológicos y el trabajo etnográfico sobre el tema. La corriente de intelectuales preocupados por los problemas de la cultura se detiene en el pequeño caso a partir del cual dice identificar sensibilidades y mentalidades y se rehúsa a establecer asociaciones más amplias que permitan entender lo que ocurre en el conjunto de la sociedad. Estos intelectuales apelan a los pobres, dicen entenderlos, los separan de una visión de conjunto de la sociedad y, en algunos casos, existe hasta complacencia con su aislamiento en el empeño de rescatar una pretendida pureza. Las corrientes de mayor influencia en sociología y ciencia política en la región estudian élites cada vez más irrelevantes, señalan la separación entre Estado y sociedad y

apuntan sus debilidades, pero cada vez conocen menos el espacio efectivo donde se ejercen los mecanismos de control y se construyen las representaciones. Las especializaciones son imprescindibles, pero el confinamiento en ellas en realidades como la peruana lleva al empobrecimiento de las interpretaciones.

*El temor a reconocer tensiones en la realidad.* Las interpretaciones sobre la informalidad discurren entre dos polos. Uno de ellos tiende a enfatizar, con un talante positivista, que existen múltiples articulaciones entre el sector formal y el informal, y que sólo corresponde identificarlas. Otra corriente enfatiza la exclusión de la mayoría de quienes desempeñan estas actividades. Las agencias de cooperación internacional y los expertos en el tema optan por alguna de estas dos alternativas. Cada una de ellas tiene parcialmente razón, pero en conjunto ambas se equivocan. Existen procesos en construcción o en decadencia en que los individuos discurren por cada uno de estos extremos por su condición de precariedad. La descripción de estos procesos, que representa un esfuerzo por anclar la reflexión teórica en la realidad, conspira contra la urgencia y el consuelo de encontrar síntesis apresuradas, y por eso se evita emprenderla.

Desinstitucionalización, confianzas restringidas y actividades informales. La informalidad se asocia con un colapso de las instituciones políticas, económicas, sociales, educativas y culturales. En teoría, estas instituciones debieran normar un proceso de socialización más o menos pautado. Si bien esta ausencia de referentes conduce a veces a la pasividad y el escepticismo, lo generalizado es que los más pobres, más por necesidad que por impulso creativo —aunque esta dimensión existe también—, se vean obligados a buscar sus propias alternativas. Ello ocurre en un clima cultural y social en el que, no solamente en los sectores populares, asistimos a identidades en tránsito y redefinición. En el universo estudiado se construyen instancias más o menos ordenadoras, a través de redes económicas flexibles, articulaciones personalizadas con la política que no pasan por las mediaciones convencionalmente establecidas en los sistemas formales, formas de vivir la religión que escogen el ritualismo y las opciones “salvacionistas” y se distancian de los discursos teológicos oficiales de las distintas confesiones. Con respecto al pluralismo jurídico, en otro plano, asistimos a las tensiones entre las dificultades de acceso a la justicia y las pretensiones universalistas de la ley, lo que se transforma a veces en expresión creativa de la diferencia cultural de los más pobres en contextos urbanos y rurales y, en otras ocasiones, en alternativa obligada.

En la informalidad se extrema la ausencia de redes de seguridad ante un Estado que sólo atiende a políticas sociales de alcance restringido, no tanto en relación con sus niveles de cobertura sino en lo relativo a sus pretensiones de cambio social. La contrapartida de esta situación en los informales, especialmente entre los más pobres, remite a los reducidos niveles de confianza interpersonal. La familia es el recurso que se puede aprovechar, aunque se encuentra desestructurada, en parte debido al acceso a la modernidad y a la percepción de los nuevos bloqueos que esta transformación plantea. En este contexto, tienen una validez de corto alcance los estudios basados en el concepto de capital social, al expresar valores comunales que, según hemos visto, no consiguen cuajar como potencialidad para el desarrollo.

*Darles voz a los más pobres: entre las buenas intenciones y la retórica.* El tema de otorgarles voz a los más pobres en el Perú no se ha tratado con rigurosidad más allá de una presunta insistencia en el plano político y hasta ético. Es poco realista pretender que los pobres están en condiciones de definir por sí mismos sus propias alternativas. Las líneas seguidas, con frecuencia bien intencionadas, oscilan entre el voluntarismo y una racionalidad tecnocrática que no deja espacio para la expresión de una racionalidad comunicativa. Si los llamados estudios culturales logran salir de su confinamiento académico y un farragoso bagaje filosófico posestructuralista, pueden ayudarnos a entender los mecanismos de resistencia y de expresión de aquellos que —como dice Iliana Rodríguez (1998)— han quedado fuera de las épicas desarrollistas y de los discursos modernizadores. La iniciativa requiere no una vaga intención filantrópica de ayudar a los necesitados sino de entender las formas en que se ejerce el poder y el control sobre aquellos a quienes se empuja afuera del sistema. Deberían seguirse explorando también las perspectivas de aliarse con otros actores sociales.

*La informalidad y lo que creemos saber sobre ella.* En la medida en que la informalidad se asocia, en la mayoría de los casos, con situaciones de pobreza, las iniciativas sobre esta última se vinculan con los intentos de mitigar sus efectos, lo que nos remite al campo más amplio de las políticas sociales y la intervención del Estado. Se recurre, entonces, a discusiones ya transitadas sobre si conviene la focalización o la cobertura universal, el énfasis en lo asistencial y en lo productivo y otras de parecido tenor. Lo que llama la atención es que las discusiones sobre iniciativas tomadas, referidas directamente al propio sector informal, no han sido tema de un debate más amplio que el enfoque rigurosamente técnico en documentos de circulación restringida (entre técnicos), al margen de cualquier discusión

política y social. Así, por ejemplo, ya ha pasado largamente una década desde que se establecieron políticas de crédito dirigidas a los trabajadores por cuenta propia y los microempresarios usando redes asociativas en que los prestatarios asumen responsabilidades solidarias. Los estudios de impacto no se han detenido a considerar en qué medida estas políticas han contribuido o no a fortalecer la trama asociativa y si ella ha trascendido en sus objetivos las razones inmediatas que llevaron a los prestatarios a agruparse. La descripción del funcionamiento de los complejos productivos informales o de los mercados zonales no se ha decidido a considerarlos como espacios de formación de opiniones políticas aun cuando un conjunto de indicios sugiere que, junto con la realización de actividades económicas, en esos espacios ocurre una deliberación en la que tienen influencia liderazgos sociales, al margen de que estos líderes ocupen o no cargos formales en una organización. La descripción sobre los acuerdos y conflictos entre estos mismos líderes y entre ellos con otros actores exige superar aproximaciones breves y superficiales. Se sabe poco de sus propuestas y de sus preocupaciones o —más grave aun— se las da por conocidas de antemano. Se nota un clima de apresuramiento o de indeseado conformismo, tanto en el plano intelectual como en el académico.

## BIBLIOGRAFÍA

ALIAGA, Lissette

2002 *Sumas y restas. El capital social como recurso en la informalidad. (Las redes de los comerciantes ambulantes de Independencia.)* Lima, Alternativa.

BARREDA RIVERA, Paulo

2001 *Tradição, transmissão e emoção religiosa. Sociologia do protestantismo contemporâneo na América Latina.* São Paulo, Olho d'Água.

BECK, Ulrich

2000 *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización.* Buenos Aires, Paidós, 2000.

BONILLA, Jennifer

1997 "Rondas comunales: seguridad, resolución de conflictos y sistema de administración de justicia en comunidades del Cusco". En Efraín Gonzales de Olarte, Bruno Revesz y Mario Tapia (eds.). *SEPIA VI: el problema agrario en debate.* Lima, pp. 371-394.

- CALLIRGOS, Juan Carlos  
1993 *El racismo. La cuestión del otro (y de uno)*. Lima, DESCO.
- CARBONETTO, Daniel H, Jenny HOYLE y Mario TUEROS  
1988 *Lima: sector informal*. Lima, CEDEP.
- CASTELLS, Manuel  
2001 *La galaxia Internet*. Madrid, Ateé.
- COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS  
1996 *A la intemperie: percepciones sobre derechos humanos*. Lima, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.
- DEGREGORI, Carlos Iván, Ponciano H. DEL PINO, Orin STARN y José CORONEL AGUIRRE  
1996 *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. Lima, IEP-Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga.
- DE SOTO, Hernando  
2000 *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo*. Lima, El Comercio.  
1987 *El otro sendero*. Lima, Instituto Libertad y Democracia.
- ESPINOSA, Óscar  
1995 *Rondas campesinas y nativas en la Amazonía peruana*. Lima, CAAAP.
- FORD, Aníbal  
1994 *Navegaciones. Comunicación, cultura y crisis*. Buenos Aires, Amorrortu.
- FRANCO, Carlos  
1991 *Imágenes de la sociedad peruana. La otra modernidad*. Lima, CEDEP.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor  
1995 *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México, Grijalbo.
- GOLTE, Jürgen y Norma ADAMS  
1990 *Los caballos de Troya de los invasores: estrategias campesinas en la conquista de la gran Lima*. Lima, IEP.
- GRANADOS, Manuel Jesús  
1998 "Los israelitas", *Socialismo y Participación* 41, marzo, pp. 95-105.
- GROMPONE, Romeo  
2001 "Tradiciones liberales y autonomías personales en el Perú. Una aproximación desde la cultura". En Santiago López Maguiña y otros. *Estudios culturales. Discursos, poderes, pulsiones*. Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, pp. 491-514.

- 1990 “Lecturas políticas de la informalidad”. En Roberto Bustamante, Eliana Chávez, Romeo Grompone, Samuel Machacuay y Gustavo Riofrío. *De marginales a informales*. Lima, DESCO, pp. 33-67.
- HARVEY, David  
1988 *The Condition of Posmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Massachussets, Blackwell.
- HERNÁNDEZ, Gustavo  
1999 “Etnicidad, justicia y violencia: las rondas campesinas de una provincia de los Andes peruanos”, *Anthropológica* 17, pp. 205-224.
- HUBER, Ludwig  
2002 *Consumo, cultura e identidad en el mundo globalizado. Estudio de caso en los Andes*. Lima, IEP.  
1997 *Etnicidad y economía en el Perú*. Lima, IEP.  
1993 *Después de Dios y la Virgen, está la ronda: las rondas campesinas en Piura*. Lima, IEP.
- IGUÍNIZ, Javier  
2001 “El misterio de De Soto”, *Cuestión de Estado* 27-28, Lima, IDS, pp. 31-36.
- LEVINE, Daniel H.  
1996 *Voces populares en el catolicismo latinoamericano*. Lima, Instituto Bartolomé de Las Casas del Rímac–Centro de Estudios y Publicaciones.
- MADRICK, Jeff  
2001 “The Charms of Property”, *The New York Review of Books*, vol. 48, 9, mayo.
- MARZAL, Manuel  
2000 “Categorías y números en la religión del Perú”. En Manuel Marzal, Catalina Romero y José Sánchez. *La religión en el Perú: al filo del milenio*. Lima, PUCP, pp. 21-51.  
1998 *Los caminos religiosos de los inmigrantes en la gran Lima*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- O’DONNELL, Guillermo  
1996 *Polyarquies and the (Un)Rule of Law in Latin America*. Working Paper 254-1998. Notre Dame, Kellog Institute.
- PALMER, David Scott  
1998 “La política informal en el Perú: respuestas locales en Ayacucho”. Chicago, LASA (mimeo).
- PUENTES DEL BARRIO, Luis  
1997 *Los jueces de paz en la costa norte del Perú*. Piura, Diaconía para la Paz.

PUTNAM, Robert

1993 *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Nueva York, Princeton University Press.

QUIROZ, Ana María

1994 “Cuando Dios dijo no, Sarita dijo quién sabe”. En Gonzalo Portocarrero Maisch et al. *Los nuevos limeños: sueños, fervores y caminos en el mundo popular*. Lima: Sur-Casa de Estudios del Socialismo-TAFOS- Tempo, pp. 143-160.

REVILLA, Ana Teresa

s. f. “La administración de justicia informal en el Perú”, en <http://www.oas.org/Jurídico/spanish/adjusti8.htm>. Último acceso: 3 de junio del 2004.

RODRIGUES BRANDÃO, Carlos

1985 “Creencia e identidad, campo religioso y cambio cultural”, *Cristianismo y Sociedad* 13, vol. XXV/3, pp. 65-106.

RODRÍGUEZ, Iliana

1998 “Hegemonía y dominio: subalternidad, un significado flotante”. En Santiago Castro-Gómez y Eduardo Mendieta (coordinadores). *Teorías sin disciplina. Latinoamericanismo, poscolonialismo y globalización en debate*. San Francisco, University of San Francisco, pp. 101-120.

ROJAS ALCALDE, Telmo y John GITLITZ

1995 “Veinte años de cambios culturales y políticos en las rondas campesinas de Cajamarca”. En Efraín Gonzales de Olarte, Bruno Revesz y Mario Tapia (eds.). *SEPIA VI: el problema agrario en debate*. Lima, pp. 589-616.

STARN, Orin

1996 “Senderos inesperados; las rondas campesinas de la sierra sur central”. En Carlos Iván Degregori, José Coronel, Ponciano del Pino y Orin Starn. *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. Lima, IEP-Universidad Nacional de Huamanga.

1991 *Con los llanques todo barro: Reflexiones sobre rondas campesinas, protesta rural y nuevos movimientos sociales*. Lima, IEP.

SULMONT, David

1999 “Del ‘jirón’ al ‘Boulevard Gamarra’. Estrategias políticas y gobierno local en La Victoria-Lima”. En Martín Tanaka (comp.). *El poder visto desde abajo. Democracia, educación y ciudadanía en espacios locales*. Lima, IEP, pp. 19-102.

TOKMAN, Víctor

s. f. “Integrating the Informal Sector in the Modernization Process” (mimeo).

VILLARÁN, Fernando

1998 *Riqueza popular: pasión y gloria de la pequeña empresa*. Lima, Ediciones del Congreso del Perú.

VISSER, Evert-Jan y José TÁVARA

1995 *Gamarra al garete: concentración local y aislamiento global*. Lima, DESCO-Consorcio de Investigación Económica.

YRIGOYEN, Raquel

1999 *Pautas de coordinación entre el derecho indígena y el derecho estatal*. Ciudad de Guatemala, Fundación Myrna Mack.

s. f. “Tratamiento judicial de la diversidad cultural y la jurisdicción especial en el Perú: análisis y perspectivas del acceso a la justicia”. En Fórum II: Propuestas de Desarrollo Constitucional y Jurisprudencia sobre Derecho Indígena y Derechos Humanos. En [www.derechoysociedad.org](http://www.derechoysociedad.org). Último acceso: 3 de junio del 2004.

s. f. “Rondas campesinas y desafíos del pluralismo legal en el Perú”. Fórum II: Propuestas de Desarrollo Constitucional y Jurisprudencia sobre Derecho Indígena y Derechos Humanos. En [www.derechoysociedad.org](http://www.derechoysociedad.org). Último acceso: 3 de junio del 2004.

s. f. “Constitución pluralista, judicatura monista: un balance de la post-reforma”. En <http://geocities.com/alertanet/index.html>. Último acceso: 3 de junio del 2004.



# Hacia un cambio a favor de los pobres en el Perú: el rol de la comunidad internacional<sup>1</sup>

FRANCISCO SAGASTI<sup>2</sup>

## INTRODUCCIÓN

Este documento ofrece algunas ideas sobre el papel de la comunidad internacional para ayudar a promover y llevar a cabo cambios institucionales que favorezcan la reducción de la pobreza en el Perú. El documento se basa principalmente en cuatro conjuntos de fuentes. En primer lugar, en varios informes preparados o suministrados por la oficina de Lima del DFID<sup>3</sup>; en segundo lugar, en el trabajo hecho por el autor sobre la evolu-

<sup>1</sup> Este trabajo fue preparado en marzo del 2002 y sólo se han introducido pequeñas modificaciones de redacción en setiembre del 2003 para evitar inconsistencias y afinar detalles formales.

<sup>2</sup> El autor expresa su agradecimiento a Mark Lewis, Marfil Francke y Víctor Zamora por varias útiles discusiones, así como a los participantes del taller sobre el papel de la comunidad internacional en el cambio “pro pobre”, convocado por el DFID en Lima en febrero del 2002.

<sup>3</sup> Éstos son: Sue Unsworth, *Understanding Pro-poor Change: A Discussion Paper*, Londres, DFID, 20 de setiembre del 2001, y *Understanding Pro-poor Change: So What Should Donors Do Differently?*, Londres, DFID, 12 de marzo del 2002; Gonzalo Portocarrero, *Conversando sobre la sociedad y el Estado en el Perú: un ensayo polifónico*, Lima, mimeo, enero del 2002; Martín Tanaka, *Las relaciones entre Estado y sociedad en el Perú*, Lima, mimeo, febrero del 2002; Banco Mundial, *Perú: Institutional and Governance Review*, Washington D. C., 24 de agosto, 2001. [Nota de edición: el autor se refiere a versiones previas de algunos documentos que se publican en este mismo volumen. Es el caso de los textos de Tanaka, Portocarrero y el primero de Unsworth.]

ción y perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo<sup>4</sup>; en tercer lugar, en los resultados y publicaciones del programa Agenda: PERÚ, que el autor codirigió de 1993 al 2001<sup>5</sup> y, en cuarto lugar, en los resultados de un taller convocado por el DFID<sup>6</sup>.

Luego de esta introducción, el documento describe el enfoque adoptado para examinar el cambio a favor de los pobres, examina los principales factores de largo y corto plazo que afectan los esfuerzos de reducción de la pobreza y luego se centra en los factores institucionales de mediano plazo que condicionan el cambio a favor de los pobres, vinculando tres tipos de pobreza a diferentes formas de exclusión y a los procesos requeridos para eliminarlas. Seguidamente, pasa a explorar el papel de la comunidad internacional en la puesta en práctica de cambios a favor de los pobres en el Perú.

<sup>4</sup>Éstos incluyen: Francisco Sagasti y Gonzalo Alcalde, *Development Cooperation in a Fractured Global Order: An Arduous Transition*, Ottawa, International Development Research Centre, 1999; Francisco Sagasti, *The Future of Development Cooperation: Gradual Evolution or Radical Break*, The 1999 W. D. Hopper Lecture, University of Guelph, 1999; Keith Bezanson, Francisco Sagasti et al., *A Foresight and Policy Study of the Multilateral Development Banks*, Estocolmo, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2000; Francisco Sagasti, Keith Bezanson et al., *Financing and Providing Global Public Goods: Expectations and Prospects*, Estocolmo, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2001; y Keith Bezanson y Francisco Sagasti, *Study of UN Funds, Programmes and Specialised Agencies*, Brighton, Institute of Development Studies at Sussex University, preparado para el DFID en febrero del 2002, entre otros.

<sup>5</sup>Véase, por ejemplo, Francisco Sagasti, Pepi Patrón, Max Hernández y Nicolás Lynch, *Democracy and Good Government*, Lima, Editorial Apoyo-Peru Report, 2000; Francisco Sagasti (coordinador), *Development Strategies for the 21<sup>st</sup> Century: the Case of Peru*, Lima, Editorial Apoyo-Peru Report, 2001; Francisco Sagasti y Gonzalo Alcalde, *Pobreza, exclusión y política social: Algunas ideas para el diseño de estrategias de desarrollo*, Lima, Agenda: PERÚ, 1997; Max Hernández, *¿Es otro el rostro del Perú: identidad, diversidad y cambio*, Lima, Agenda: PERÚ, 1999; y Francisco Sagasti, Javier Iguñiz y Jürgen Schuldt, *Equidad, integración social y desarrollo: hacia un nuevo enfoque para la política social*, Lima, Universidad del Pacífico-Agenda: PERÚ, 1999.

<sup>6</sup>El taller se realizó en Lima el 27 de febrero del 2002, con la participación de destacados intelectuales peruanos, funcionarios gubernamentales y profesionales de la promoción del desarrollo.

### UN ENFOQUE PARA EXAMINAR EL CAMBIO A FAVOR DE LOS POBRES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Las dificultades y obstáculos encontrados por los programas de cooperación internacional durante los últimos dos decenios han llevado a cuestionar la asistencia al desarrollo y han conducido también a esfuerzos dirigidos a comprender mejor la naturaleza, posibilidades y limitaciones de tales programas. En particular, se han producido intentos por mirar más allá de intervenciones específicas de corto plazo y centrarse en iniciativas estratégicas de más largo plazo para reducir la pobreza. Un reciente documento del DFID plantea esto muy claramente:

Tenemos que poder mirar más allá del actual entorno de políticas, y adoptar una visión de más largo plazo sobre los factores subyacentes que dan forma a los incentivos y capacidades para el cambio en pro de los pobres [...].

Comprender el cambio implica examinar la interacción entre factores estructurales, de largo plazo, y factores contingentes, de corto plazo. Así, por ejemplo, los líderes son importantes, claramente, y su motivación individual y las políticas que lleven a cabo pueden tener una trascendencia crucial. Pero sus valores, incentivos y “espacio de maniobra” también se verán conformados por el contexto en que operan. Los donantes tienden a enfocarse en cuestiones de corto plazo e instituciones formales, y a ser ahistóricos (descuidando así la causalidad y las perspectivas de más largo plazo) [...]. Podremos ver mejor las oportunidades de corto plazo para el cambio y diseñar intervenciones efectivas si tenemos una mejor comprensión de los factores subyacentes (Unsworth, 2001, p. 1).\*

La compleja interacción entre factores económicos, políticos, sociales y culturales que condiciona el surgimiento de oportunidades para el cambio en favor de los pobres debe ser examinada cuidadosamente en escenarios específicos y considerando explícitamente la dimensión tiempo. En el caso del Perú, estos factores pueden dividirse en tres categorías, según sus horizontes temporales, el peso de la inercia de los procesos históricos y el tiempo en que sus principales rasgos pueden modificarse.

En primer lugar, se tiene a los *factores contextuales de largo plazo*, cuyos horizontes temporales superan los cinco decenios y en algunos casos

\*[Nota de edición: el autor está citando una versión previa del texto de Unsworth publicado en este mismo volumen.]

pueden remontarse a la época de la conquista española del imperio inca. Además del entorno biofísico extraordinariamente diverso, y a menudo difícil y peligroso, estos factores incluyen las características esenciales de la cultura peruana, que han evolucionado gradualmente a través de los siglos; las peculiaridades del sistema de relaciones de poder, que han determinado la manera en que funciona el sistema político; los aspectos invariantes del sistema económico y de la forma en que el Perú ha sido insertado en la división internacional del trabajo, que han permanecido en gran parte vigentes desde los tiempos coloniales; y las características de las estructuras y valores mentales, algunas de las cuales han prevalecido, con ligeras modificaciones, durante muy largo tiempo. Estos factores contextuales constituyen un telón de fondo ante el cual se desenvuelve la vida peruana, y definen los amplios parámetros que determinan los límites de lo posible.

En segundo lugar, se tiene a los *factores contingentes de corto plazo*, asociados con la situación internacional y nacional, con la formulación de políticas y procesos de implementación cuyos horizontes temporales abarcan unos cuantos años, y con el impacto inmediato de decisiones tomadas por una variedad de actores sociales de todos los sectores. Estos factores son a menudo fortuitos y librados al azar, se combinan entre sí de maneras inesperadas y sorprendentes, con frecuencia dependen de la conducta de individuos y líderes claves y son responsables de la incertidumbre e impredecibilidad que caracteriza a las acciones humanas. Estos factores contingentes establecen el escenario en el cual se pueden apreciar las manifestaciones inmediatas de la interacción de circunstancias que conforman la realidad en el momento presente. A inicios del siglo XXI, después de años de régimen autoritario con Alberto Fujimori, estos factores de corto plazo se ven fuertemente marcados por la transición hacia la gobernabilidad democrática y particularmente por la multiplicidad de expectativas y frustraciones que ésta genera.

En tercer lugar, entre los extremos de los factores contextuales y los factores contingentes, se tiene a los *factores institucionales de mediano plazo*, que han surgido durante la segunda mitad del siglo XX y que son resultado de la interacción entre patrones de conducta individuales y organizacionales por un lado y, por el otro, normas legales y políticas cuyos efectos se acumulan en el curso de muchos años. Además de las organizaciones con un cierto grado de permanencia (entidades del Estado, empresas privadas bien establecidas, organizaciones de la sociedad civil duraderas), estos factores institucionales abarcan los sistemas de incen-

tivos que moldean la conducta de políticos, funcionarios públicos, empresarios, intelectuales, miembros de las fuerzas armadas y activistas sociales, así como los perdurables patrones de transacciones relacionados con el intercambio de bienes, servicios, influencia, información, favores, entre muchos otros aspectos de las interacciones desarrolladas entre toda clase de agentes sociales. Estos factores institucionales influyen fuertemente la dirección del desarrollo y de los esfuerzos de reducción de la pobreza, y proporcionan la estructura que apoya las actividades económicas, sociales y políticas cotidianas.

Los *factores contextuales* cambian lentamente como resultado de un sinnúmero de decisiones y situaciones que se acumulan en un tiempo muy largo, y en ocasiones a causa de sucesos catastróficos que modifican el curso de la historia. Las intervenciones deliberadas tienen, por lo general, un impacto limitado sobre su evolución, aun cuando puedan empujar el cambio en una dirección u otra. Los *factores contingentes* cambian rápidamente y a menudo de manera impredecible, según las circunstancias los refuerzan o cancelen y según se desenvuelvan los sucesos inmediatos; en consecuencia, pueden verse influenciados por la acción deliberada pero sólo hasta cierto grado. Los *factores institucionales* se modifican a un ritmo moderado de maneras determinadas tanto por el contexto como por las circunstancias, pero también —y esto es lo más importante— por las normas explícitas e implícitas que regulan la conducta humana. En consecuencia, son más propensos al cambio a través de intervenciones deliberadas dirigidas a plasmar normas, incentivos y patrones de interacción. Es aquí, en el ámbito del mediano plazo de los factores institucionales, donde encuentran su lugar natural los esfuerzos dedicados al desarrollo y la reducción de la pobreza.

Al examinar las modalidades en que estos factores podrían ser modificados, debe tenerse en cuenta que *la responsabilidad de identificar e iniciar el cambio a favor de los pobres descansa en las autoridades y ciudadanos del país en desarrollo*. La comunidad internacional puede desempeñar un papel complementario y catalizador, pero no puede, por sí misma, producir dichos cambios. Además, considerando las transformaciones que la ayuda para el desarrollo está experimentando a nivel internacional y el proceso de transición que el Perú se encuentra atravesando en la actualidad, la evaluación del papel de la comunidad internacional en el cambio a favor de los pobres debe ser vista como un ejercicio exploratorio conjunto entre el gobierno peruano y las principales agencias de cooperación para el desarrollo.

## FACTORES CONTEXTUALES QUE CONDICIONAN EL CAMBIO A FAVOR DE LOS POBRES

Los factores contextuales de largo plazo que proporcionan el telón de fondo para los esfuerzos de reducción de la pobreza en el Perú pueden remontarse a lo que se ha definido como la “fundación traumática” del país en la época de la conquista española del imperio incaico a principios del siglo XVI. El encuentro entre dos mundos extremadamente diferentes terminó con la derrota total, gran mortandad y sumisión de lo que había sido una civilización indígena bastante avanzada, y con la instalación de relaciones jerárquicas de dominación entre vencedores y vencidos. Olas sucesivas de inmigración durante los siglos siguientes —africanos, chinos, japoneses y europeos— llevaron a una gran variedad de mezclas étnicas y sociales, pero no cambiaron la naturaleza jerárquica de la sociedad peruana, que encontró en tales combinaciones una multiplicidad de gradaciones para expresar su duradero carácter excluyente.

A inicios del siglo XXI, los principales factores contextuales que condicionan el cambio a favor de los pobres pueden resumirse de la siguiente manera:

- *Falta de un sentido básico de comunidad política*, que se expresa en la inexistencia de una “comunidad imaginaria” que podría unir a los peruanos con un sentido compartido de la historia y del futuro. La vida peruana ha adoptado la forma de un archipiélago de grupos sociales con relaciones bastante tenues entre sí. El racismo, marcado por múltiples miscelaciones que generan infinidad de patrones de interacción de “deferencia a los de arriba, desdén por los de abajo”, ha impregnado las relaciones sociales e impedido reconocer al otro como igual. Las pocas instituciones que llegan a todo el territorio nacional —las fuerzas armadas, la iglesia y las escuelas— han tendido a reproducir tales patrones de relaciones jerárquicas.
- *Predominio de una tradición autoritaria* que ha estado afianzada en relaciones de poder asimétricas en todos los ámbitos de la sociedad, y que transforma las diferencias en desigualdades y la diversidad en jerarquía. Esto ha llevado a la emergencia de “instituciones tutelares” y de “caudillos” que reclaman para sí el derecho a regir sobre los demás (a menudo con el consentimiento implícito de éstos), porque “saben lo que es bueno para ellos”. El clientelismo ha impregnado tales relaciones de tutelaje, las cuales son vistas como la principal opción al “caos” de pa-

trones de interacción horizontales y no jerárquicos, que —según se percibe— estarían asociados con las prácticas democráticas. La privación de derechos y un sentido de impotencia han inducido a la búsqueda de líderes providenciales y fuertes, que una vez en el poder, enfrentan poca o ninguna limitación a una toma de decisiones arbitrarias. En consecuencia, el temor y la violencia suelen sustituir al respeto y la legitimidad en el ejercicio del poder político. No obstante, en algunos casos los liderazgos democráticos efectivos han sido capaces de revertir estas tendencias autoritarias, especialmente durante períodos denominados por algunos analistas “interludios democráticos”.

- *Una baja autoestima y falta de confianza* han prevalecido entre la mayoría de peruanos y especialmente entre los pobres, que no sienten que está en su poder cambiar su destino y no creen en la buena voluntad de los demás para ayudarlos. El predominio de múltiples formas de exclusión y discriminación durante largos períodos de tiempo ha llevado a tales actitudes mentales, que a menudo se han visto paradójicamente teñidas tanto de autodesprecio como de autoengrandecimiento. Las “narrativas trágicas” y el generalizado pesimismo respecto al futuro del país son algunas de las manifestaciones de esta baja autoestima. De manera paradójica, esto también ha llevado en todos los ámbitos de la sociedad peruana a una búsqueda de soluciones providenciales “desde fuera”, y al mismo tiempo a la retirada al seguro refugio de los “amigos íntimos” inmediatos y las relaciones de parentesco. En algunos segmentos de la población excluida esto ha conducido también a querer asegurarse de obtener “alguiito” en cualquier vinculación con las instancias, reales o supuestas, de poder político.
- *La difícil geografía y la problemática inserción en la división internacional del trabajo* exacerban la fragmentación de la sociedad peruana. La extraordinaria diversidad geográfica y biofísica del país (el Perú tiene 85 de los 105 ecosistemas posibles en el mundo) genera tanto una dispersión de asentamientos humanos relativamente pequeños a lo largo y ancho de los Andes y la selva amazónica como una concentración de la población en Lima y otras pocas grandes ciudades costeñas. Esto ha acentuado la sensación de aislamiento de las aldeas rurales y comunidades nativas con respecto a los grandes centros urbanos, que funcionan como imanes de población. El hecho de que el Perú haya sido, desde el comienzo de la época colonial, un proveedor de materias primas y mercancías primarias para el resto del mundo ha llevado a un patrón de crecimiento económico altamente excluyente que ha concentrado la

riqueza en unos cuantos terratenientes y empresarios mineros y ha dejado al país a merced de los caprichos de los mercados internacionales de productos primarios. Asimismo, el proceso de globalización y la incorporación de países de bajos salarios (especialmente China) al sistema comercial mundial hará más difícil seguir un camino hacia exportaciones manufacturadas de valor agregado progresivamente más alto.

- *Una ruptura fundamental con el pasado empezó a producirse a mediados del siglo XX.* Desde fines del decenio de 1950, cuando empezaron las migraciones rural-urbanas a gran escala, el Perú ha experimentado con diferentes regímenes políticos y sistemas económicos y ha estado sujeto a enormes presiones —crisis económicas, hiperinflación, terrorismo, violencia política, protesta social, corrupción masiva, gobiernos dictatoriales, campañas sistemáticas de desinformación de los medios de comunicación de masas—, que disolvieron el patrón de relaciones sociales pero que no han llevado, hasta el momento, a la configuración de nuevas estructuras que organicen la vida peruana. Hay un “fermento de renovación” que puede percibirse claramente, en especial entre los jóvenes y líderes locales, sobre todo fuera de Lima Metropolitana, pero el viejo orden que fue destruido no ha sido reemplazado todavía por un nuevo conjunto de relaciones sociales.

En consecuencia, el Perú está atravesando en el presente un proceso de cambio fundamental que implica un quiebre de la inercia de los factores contextuales, y que está conduciendo a una ruptura con la pesada herencia de los últimos cinco siglos. Tomará varios decenios que un nuevo patrón de relaciones sociales, culturales, económicas y políticas cristalice y salga a plena luz, pero no hay duda de que algo nuevo —y todavía desconocido— ha empezado a surgir a medida que entramos en el siglo XXI. Éste es un “momento plástico” en la historia del Perú, un período en el que la dirección de los factores de largo plazo que proporcionan el telón de fondo de la vida peruana está siendo alterada de una manera fundamental.

Los factores contextuales que predominaron durante largo tiempo y están ahora experimentando una importante reconfiguración tuvieron un claro sesgo en contra de los pobres. Los procesos de exclusión asociados con ellos llevaron a una sociedad caóticamente estratificada e hizo extremadamente difícil poner en marcha procesos de cambio a favor de los pobres. Las transformaciones que se están produciendo en los primeros años del siglo XXI abren nuevas oportunidades para que intervenciones

eficaces y sostenidas a lo largo del tiempo empujen la evolución de los factores contextuales en direcciones favorables a la reducción de la pobreza. Parece posible ahora apartarse de la tiranía de las condiciones iniciales y la dependencia de los procesos históricos, que han limitado las opciones para mejorar los niveles de vida de todos los peruanos durante cientos de años. *La comunidad internacional puede desempeñar un papel importante pero subsidiario en ayudar a tal evolución.*

### LOS FACTORES CONTINGENTES Y EL CAMBIO A FAVOR DE LOS POBRES

Los factores contingentes de corto plazo que establecen el escenario para el cambio a favor de los pobres en el Perú están relacionados en gran parte con el colapso del régimen autoritario de Alberto Fujimori y están vinculados al carácter generalizado de la corrupción, violaciones a los derechos humanos y patente abuso del poder que lo caracterizó durante el decenio de 1990. El catálogo de mentiras, engaños, acciones ilegales, fraudes, abierta apropiación de los bienes del Estado y perversión de prácticamente todas las instituciones públicas —así como algunas privadas— supera todo lo que la imaginación más febril podría haber soñado. Al mismo tiempo, durante el decenio de Alberto Fujimori en el poder, la violencia terrorista fue suprimida, se puso bajo control un terrible proceso hiperinflacionario, se iniciaron significativas reformas de política y varios programas gubernamentales pusieron, por primera vez en algunos casos, los servicios públicos al alcance de los pobres en áreas remotas del país.

Luego de la abrupta renuncia de Alberto Fujimori a la presidencia apenas tres meses después de su dudosa reelección para un tercer periodo y de su huida al Japón en noviembre del 2000, se instaló un gobierno de transición a cargo del presidente del Congreso, Valentín Paniagua, quien empezó el arduo proceso de reconstrucción de la institucionalidad del país. Después de ganar en elecciones libres y limpias, el presidente Alejandro Toledo asumió a fines de julio del 2001.

Los principales factores contingentes que condicionan el cambio a favor de los pobres en el corto plazo están relacionados con los desafíos sociales, económicos y políticos que encara el gobierno del presidente Toledo, y pueden resumirse como sigue:

- Por primera vez en la historia peruana, *la mitad de la población ha estado bajo la línea de pobreza más de un decenio y alrededor de una quinta parte ha es-*

*tado bajo la línea de pobreza crítica* (con ingresos por debajo del mínimo para asegurar una alimentación adecuada). La acumulación de las demandas insatisfechas de servicios sociales —salud, educación, empleo, vivienda, saneamiento, nutrición, cuidado infantil, asistencia a las personas de edad, entre otros— superan enormemente la capacidad del Estado, el sector privado y la sociedad civil para prestar tales servicios. Además, tales demandas siguen aumentando, aunque a un ritmo gradualmente menor, con el crecimiento poblacional y el ingreso de los jóvenes a la fuerza laboral. Desde que el presidente Toledo asumió el cargo, este conjunto de demandas insatisfechas ha sido acompañado por protestas generalizadas y por un alto grado de agitación social, que se han agravado por la incapacidad del gobierno para cumplir con sus promesas de campaña. La insistencia de la oposición política en hacer que el presidente rinda cuenta de promesas que son imposibles de cumplir (promesas que la misma oposición también hizo durante la campaña electoral) exacerba las tensiones políticas y contribuye a la agitación social.

- *Las reformas de política económica implementadas durante principios del decenio de 1990, que pusieron las fuerzas del mercado en el centro de la actividad económica, trajeron estabilidad y una precaria recuperación del crecimiento, lo cual ha sido insuficiente para generar mejoras en el nivel de vida de la mayoría de peruanos.* En 1989 los gastos del gobierno como porcentaje del PIB llegaron a un histórico punto bajo: 4,9 (el tercero más bajo del mundo en ese año), lo cual llevó al colapso de prácticamente todos los servicios públicos. El vacío fue llenado principalmente por organizaciones de base, de voluntarios y de la sociedad civil, con una ayuda externa significativa. La recuperación económica y fiscal, aparejada con campañas gubernamentales para recolectar impuestos, llevaron los gastos del gobierno a 12% del PIB para fines del decenio de 1990, aunque estas cifras no son confiables porque las estadísticas fueron manipuladas durante el gobierno de Alberto Fujimori. No obstante, es claro que los ingresos del gobierno por sí solos son insuficientes para satisfacer demandas sociales no cubiertas y que en el futuro previsible los servicios sociales básicos tendrán que ser suministrados por la acción combinada del Estado y las organizaciones de base, de la sociedad civil y del sector privado.
- *El legado de corrupción, falta de transparencia y uso sistemático del engaño en los asuntos de gobierno ha resultado difícil de erradicar, principalmente debido a que impregna todas las instituciones en grado tal que pocas personas han podido mantenerse al margen de su impacto.* Entre las manifesta-

ciones más visibles de las retorcidas maneras en que el régimen de Alberto Fujimori ejerció el poder político figuraron la perversión del Poder Judicial, que fue transformado en una herramienta del ejercicio arbitrario del poder; la manipulación de los medios de comunicación masiva y en particular de la televisión de señal abierta, que fue convertida en un aparato de propaganda del gobierno autoritario y en un instrumento para denigrar a los partidos políticos, instituciones independientes y oponentes políticos; las distorsiones en la designación de los altos oficiales y la inmoralidad que penetró las fuerzas armadas, lo cual generó cientos de millones de dólares americanos en ganancias deshonestas, y el uso sistemático de los servicios de inteligencia para espiar y hostigar a los opositores políticos. Esto ha exacerbado la proverbial desconfianza que impregna a la sociedad peruana, ha erosionado aún más la autoestima y ha destruido muchos de los valores cívicos que quedaban todavía después de decenios de intermitente crisis económica. Además, la enorme magnitud de las prácticas corruptas durante los últimos diez años plantea difíciles disyuntivas para la administración de justicia.

- *El rápido colapso del régimen de Alberto Fujimori a fines del 2000 fue el preludio de un período que presenció nada menos que un “milagro cívico”.* Pocos días después de que Alberto Fujimori renunciara y escapara del país, el Congreso eligió un nuevo presidente y se designó un gabinete de ancha base con varias personalidades independientes y prestigiosas. El sistema electoral, que había sido puesto al servicio del régimen autoritario, fue renovado por completo y organizó elecciones ejemplares en sólo seis meses. Se develó una multiplicidad de prácticas corruptas, se nombró un procurador independiente a fines del 2000 para investigar los actos ilegales cometidos durante los años de Alberto Fujimori en el poder y varios centenares de políticos, funcionarios públicos, miembros de las fuerzas armadas y empresarios fueron encarcelados por corrupción. Todo esto se hizo pacíficamente, y en menos de un año, después de que Alberto Fujimori huyera del país.
- Elegido e instalado en el poder después de los turbulentos meses del milagro cívico, *el gobierno de Alejandro Toledo ha tenido que enfrentar un enorme embalse de demandas y expectativas muy altas, pese a contar sólo con medios e instrumentos muy limitados para responder a ellas.* Los años de régimen autoritario y corrupto han agotado a la sociedad peruana, han debilitado el aparato del Estado y socavado la confianza en prácticamente todas las instituciones. Todo esto, unido a la impaciencia ciudadana que

clama por que se dé rápida solución a problemas persistentes (desempleo, pobreza, servicios públicos inadecuados, inseguridad personal, renacimiento del terrorismo), ha creado una situación explosiva cuyo manejo requiere gran habilidad política, un estilo de gobierno abierto que recupere la confianza ciudadana y una adecuada estrategia de comunicación gubernamental —características que no posee el gobierno de Alejandro Toledo—. Sin embargo, al mismo tiempo, es posible detectar un gran número de iniciativas locales dispersas y a menudo caóticas, que —si fueran canalizadas y articuladas adecuadamente— podrían llevar a una renovación de la sociedad peruana. Particularmente importantes son las iniciativas a nivel local, que están vinculadas a las demandas de descentralización; los esfuerzos de los líderes jóvenes, cuyas actitudes e intereses sociales pueden albergar la semilla para un cambio social positivo; y las actividades de varias organizaciones de la sociedad civil, que han mostrado que el Perú tiene opciones viables e innovadoras para reducir la pobreza.

- *Se han producido cambios significativos en los poderes Ejecutivo y Legislativo.* Durante los primeros meses después de que el presidente Toledo asumiera el poder, se incorporó al aparato gubernamental un nuevo grupo de ministros, viceministros, directores de departamentos y jefes de organismos, con una formación profesional sólida y con mentalidad de servicio público. Sin embargo, con honrosas excepciones, esto duró poco y varios de estos funcionarios de alto nivel fueron reemplazados por activistas del partido de gobierno sin mayores méritos personales ni capacidad de gestión. Luego de un período inicial de aproximadamente un año durante el cual el gobierno anduvo a tropezones, pero en la dirección correcta, la administración del presidente Toledo parece haber perdido el rumbo (lo que se refleja en su bajo nivel de aprobación en la opinión pública). Por otra parte, los cambios efectuados en las normas electorales durante el breve gobierno de transición presidido por Valentín Paniagua permitieron a líderes locales relativamente desconocidos y de escasa preparación obtener asientos en el Parlamento. Paradójicamente, esto ha llevado a un Congreso más asertivo y, al mismo tiempo, más inseguro, y a un frenesí de actividad legislativa que en algunas ocasiones parece carente de objetivos. El Poder Legislativo está empezando a recobrar su carácter representativo y de “lugar de reunión”, donde las demandas sociales y políticas se procesan, articulan y reciben respuesta, al menos desde el punto de vista formalmente legal. Tales respuestas, que con frecuencia tienen implicancias

fiscales, han llevado a conflictos con el Poder Ejecutivo, que no está en capacidad de solventar los costos derivados de ellas. Estos conflictos son exacerbados por la falta de disciplina partidaria, que es consecuencia de la escasa solidez del partido de gobierno, de la fragilidad de las coaliciones electorales y de la manera apresurada y poco rigurosa con que los partidos eligieron sus candidatos al Congreso.

Los factores contingentes prevalecientes al iniciarse el siglo XXI, que establecen el escenario y condicionan el cambio a favor de los pobres, sugieren que el Perú tiene que atravesar un difícil terreno durante los próximos años. Sin embargo, la conciencia del impacto que decenios de malos gobiernos han tenido sobre las perspectivas del desarrollo peruano puede allanar el camino a un futuro mejor. La gran magnitud y extensión de las demandas sociales insatisfechas han acicateado el ingenio y han dado lugar a soluciones creativas en el ámbito popular, aunque éstas corren el riesgo de ir desapareciendo por agotamiento y falta de apoyo gubernamental e internacional. Una combinación de iniciativas desde arriba —particularmente del gobierno central— con iniciativas desde abajo —principalmente de grupos de base, líderes juveniles y autoridades de los gobiernos locales— es esencial para movilizar el cambio a favor de los pobres.

No obstante, pese a las dificultades que el Perú enfrenta en los primeros años del siglo XXI, se está produciendo una rara conjunción de circunstancias potencialmente favorables que podrían allanar el camino a esta combinación de iniciativas de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. Por primera vez en varios decenios, es posible encontrar, al mismo tiempo, un gobierno dispuesto a escuchar a la gente y gobernar de manera democrática; segmentos de las élites económicas y políticas que son conscientes de la necesidad de un cambio a favor de los pobres; un conjunto de activas organizaciones de la sociedad civil a lo largo y ancho del país que demandan reformas sociales; indicadores macroeconómicos relativamente estables que no auguran un mayor declive económico; partidos políticos y movimientos regionales que, aunque en su mayoría débiles y desorganizados, están intentando fortalecer sus bases de apoyo y hacer sentir su fuerza en el Congreso; y, por último, un amplio consenso sobre la necesidad de prudencia económica, un cambio social sustantivo y reformas políticas.

La comunidad internacional puede desempeñar un papel estratégico ayudando a aprovechar esta precaria e inusual combinación de circuns-

tancias potencialmente favorables. En particular, podría asistir en la identificación y apoyo de programas que vinculen iniciativas desde arriba y desde abajo en campos específicos (salud y saneamiento, desarrollo rural, nutrición, pequeña empresa, entre muchos otros), ayudando así a evaluar la viabilidad y eventual replicación de tales programas.

#### **FACTORES INSTITUCIONALES, REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y PROCESOS DE CAMBIO**

Los factores institucionales de mediano plazo que condicionan el cambio a favor de los pobres en el Perú tienen su raíz en las transformaciones que empezaron a acelerarse en el decenio de 1950, cuando los cimientos del viejo orden social comenzaron a derrumbarse. Estos factores estaban asociados con la explosión demográfica que alcanzó su apogeo a mediados del decenio de 1960 con una tasa anual de crecimiento poblacional de 2,9%, y con un proceso de migración rural-urbana que alteró radicalmente la distribución de la población, de más de 60% rural a fines del decenio de 1940 a más de 70% urbana a fines de los noventa. Estos cambios se produjeron al mismo tiempo que muchos peruanos tomaron conciencia de que el viejo orden estaba plagado de injusticias que no eran “naturales” o “la forma en que las cosas siempre han sido y serán”, sino que podían y debían cambiarse para construir una sociedad más equitativa y justa.

El contexto y las circunstancias influyen en las formas en que las instituciones evolucionan, pero los principales determinantes de tal evolución son las intervenciones deliberadas que, explícita o implícitamente, conducen el cambio institucional a lo largo de un período que se extiende desde unos pocos años hasta varios decenios. Las instituciones constituyen el principal espacio donde las acciones del gobierno, el sector privado y la sociedad civil pueden llevar a un cambio a favor de los pobres y donde la comunidad internacional puede desempeñar su papel más significativo.

#### **Tipos de pobreza y de exclusión**

Para apreciar adecuadamente la gama de posibles intervenciones en el ámbito institucional que pueden llevar a una reducción significativa de la pobreza, es necesario diferenciar los tipos de pobreza y la manera en que cada uno de ellos está vinculado a las categorías de exclusión. A partir de

esta tipología, es posible identificar los procesos que llevan a reducir la exclusión en sus dimensiones económica, social y política, y, como resultado, a la eliminación progresiva de los diferentes tipos de pobreza.

Es posible distinguir entre tres tipos de pobreza (véase el anexo de este documento). El primero es la *pobreza endémica*, que afecta a personas con niveles de vida extremadamente bajos, con una alta proporción de necesidades básicas insatisfechas, sin acceso al mercado laboral y servicios sociales, y sin la posibilidad de hacer oír su voz. Son habitantes de zonas rurales en la sierra y en la selva, para quienes la pobreza tiene una dimensión histórica y cultural que se remonta a decenios e incluso siglos atrás, y que permanecen aislados de los sectores modernos de la sociedad peruana. El segundo es la *pobreza crónica*, que afecta a quienes viven en las zonas urbano-marginales y en algunas de las zonas rurales relativamente más desarrolladas. Tienen mayor acceso a los servicios sociales, aun si son de calidad bastante baja y no satisfacen adecuadamente sus necesidades. La mayoría de ellos pertenecen al sector informal y se han visto obligados a generar sus propios medios de sustento, frecuentemente en actividades centradas en la familia y bajo condiciones cercanas a la autoexplotación. El tercero es la *pobreza coyuntural*, que afecta principalmente a quienes aunque tienen acceso a servicios sociales razonables y pueden hacer escuchar su voz, han perdido su empleo, encuentran difícil participar en la economía formal o no reciben salarios adecuados, principalmente debido a las recurrentes crisis económicas experimentadas durante los últimos decenios.

El cuadro 1 resume la relación entre los tipos de pobreza y las formas de exclusión —económica, social y política— peculiares a cada uno. *La pobreza endémica abarca estas tres dimensiones de exclusión; las personas que viven en zonas rurales deprimidas y remotas están económica, social y políticamente excluidas.* Las oportunidades de empleo productivo son muy limitadas, los servicios sociales inexistentes o de calidad extremadamente baja y sus voces no son escuchadas pues carecen de los canales para participar efectivamente como ciudadanos en la vida del país. Además, por lo general carecen de acceso fluido y continuo al transporte y otros medios de comunicación con el resto del país y el mundo exterior.

*La pobreza crónica se relaciona directamente con la exclusión económica debido a los obstáculos que enfrentan los pobres de este tipo para acceder al mercado laboral formal y con la exclusión social a causa de la baja calidad de los servicios sociales que reciben y las múltiples formas de discriminación a que están sujetos.* Usualmente no se ven afectados por la exclusión política; por el contrario, participan activamente en procesos electorales, tienen acceso a los medios de comu-

nicación masiva y cuentan con canales —organizaciones vecinales, sindicatos, grupos religiosos, organizaciones no gubernamentales e incluso protestas callejeras— a través de los cuales pueden expresar sus puntos de vista. Como resultado, los políticos cortejan asiduamente a los pobres crónicos, especialmente en épocas de elecciones.

*La pobreza coyuntural se caracteriza principalmente por la exclusión económica, y afecta a quienes han tenido acceso a la educación y otros servicios sociales, y cuya pobreza es resultado de crisis económicas que reducen significativamente los niveles de ingreso y disminuyen la capacidad adquisitiva. No sienten el impacto de la exclusión social y económica en el mismo grado que los pobres endémicos y crónicos. Por esta razón, son los primeros en beneficiarse del crecimiento y estabilidad de la economía, y de la expansión de las actividades productivas y de servicios.*

Cuadro 1. Relaciones entre tipos de pobreza y exclusión

Tipo de pobreza	Tipo de exclusión		
	<i>Económica</i>	<i>Social</i>	<i>Política</i>
Coyuntural	<b>Alta</b>	<b>Baja</b>	Ninguna
Crónica	<b>Alta</b>	<b>Media</b>	<b>Baja</b>
Endémica	<b>Alta</b>	<b>Alta</b>	<b>Alta</b>

Una reducción de la exclusión económica se logra mediante la *modernización productiva*, la cual debe llevar a un sistema económico eficiente y competitivo, al uso de mecanismos de mercado y de la regulación estatal en la asignación de recursos, y a un proceso viable y sostenible de acumulación. Además de políticas macroeconómicas apropiadas, destinadas a mantener la estabilidad de precios, esto requiere una serie de políticas sectoriales activas y en armonía con el mercado a fin de aumentar la productividad, mejorar la competitividad y buscar una inserción más favorable en la división internacional del trabajo.

Una reducción de la exclusión social es resultado del proceso de *democratización social*, que debe llevar a la eliminación de las desigualdades extremas y de toda forma de discriminación, a la igualdad de oportunidades para todos, a la prestación de servicios sociales básicos de buena calidad accesibles a todos los peruanos y peruanas, y a un respeto irrestricto de los derechos humanos. Además de la prestación de servicios

sociales, el proceso de democratización social requiere políticas dirigidas a la generación de oportunidades de empleo, medidas para lograr una distribución del ingreso más equitativa y programas de asistencia a los más pobres entre los pobres. Con la participación de una sociedad civil vigorosa y activa, de esta manera será posible avanzar hacia un país más integrado social y culturalmente.

La reducción de la exclusión política se logra a través del proceso de *legitimación de las instituciones del Estado*, el cual debe apuntar a articular una comunidad política viable con un sentido compartido del bien común, de la historia y del futuro, y que debe llevar a instituciones del Estado representativas y eficientes que los ciudadanos puedan identificar como suyas. Esto requiere reformas políticas y administrativas que lleven a las instituciones estatales de todos los niveles —desde el gobierno central hasta los gobiernos locales— a estar más cerca de la gente; medidas que aseguren la rendición pública de cuentas e iniciativas que hagan el ejercicio del poder y de la autoridad más abierto, transparente y participativo.

Los factores institucionales que condicionan el cambio a favor de los pobres en el mediano plazo pueden vincularse a los procesos de modernización productiva, democratización social y legitimación del Estado, los cuales se orientan, respectivamente, hacia la eliminación de la exclusión económica, social y política. Las principales intervenciones gubernamentales para reducir la pobreza —y, como se verá más adelante, también las intervenciones de la comunidad internacional— pueden agruparse en torno a estos tres procesos y a las formas de exclusión que buscan desartar. Examinaremos los principales cambios institucionales asociados a cada uno de estos tres procesos.

### **Cambio institucional y modernización productiva**

- *Los intentos por articular nuevas formas de inserción en la división internacional del trabajo no tuvieron éxito en desprender al Perú de su dependencia en la exportación de materias primas y mercancías primarias.* Esto, a la vez, ha llevado al uso no sostenible de recursos naturales y a la degradación ambiental. Desde fines del decenio de 1950 las políticas de industrialización no llegaron a crear un sector manufacturero interno capaz de competir en los mercados internacionales y esto condujo a una estructura económica que consiste en unas cuantas grandes empresas (muchas de ellas extranjeras) en los sectores dinámicos de las exportaciones (minería, pesca, textilera y confecciones) y de los servicios (energía, telecomu-

nicaciones, banca) y un sinnúmero de pequeñas y medianas empresas que atienden en gran parte las necesidades internas en otros sectores de la economía. Como el Perú compite con otros países en atraer la inversión extranjera en los sectores dinámicos, por lo general es necesario ofrecer incentivos tributarios y de otros tipos a los inversionistas. Sumado a la debilidad de las empresas internas, al colapso de los ingresos del Estado a fines del decenio de 1980 y a una cultura empresarial y popular no acostumbrada a pagar impuestos, esto ha llevado a una *baja recaudación de impuestos y a una posición fiscal bastante débil*. La ineficiencia gubernamental empeora las cosas desperdiciando recursos. *Como consecuencia, el Estado peruano no se encuentra en posición de aumentar significativamente los recursos públicos asignados a combatir la pobreza.*

- El carácter heterogéneo de las empresas productivas y de servicios está asociado con *niveles de productividad promedio bastante bajos en prácticamente todos los sectores de la economía* y en particular en la agricultura y la pequeña manufactura. La mayor parte de las pequeñas empresas y microempresas no pueden generar un excedente para invertirlo en mejorar la productividad y muchas son más expresiones de supervivencia que empresas en el estricto sentido de la palabra. *La informalidad reina en las actividades productivas y de servicios*, lo que limita aún más su posibilidad de establecer vínculos regulares con los organismos e instituciones gubernamentales. Como el Estado no les presta prácticamente ningún servicio, las pequeñas empresas y microempresas no tienen ningún incentivo para cumplir con las regulaciones gubernamentales y pagar impuestos, y ningún interés en hacerse “formales”. Alrededor de 70% de la fuerza laboral está empleada en tales empresas, pero en la medida en que éstas no tienen la capacidad de mejorar las condiciones de pago y de trabajo o de expandir las oportunidades de empleo de manera sostenida, *no se puede contar con que desempeñen un papel de vanguardia en la reducción de la pobreza*. Más que expresiones de un espíritu empresarial dinámico, dichas empresas constituyen válvulas de escape y mecanismos de supervivencia para aliviar las presiones sociales, principalmente mediante la creación de empleos que proporcionan ingresos mínimos (muchos de ellos artificiales y no necesarios para el adecuado funcionamiento de las empresas).
- El Perú tiene una riqueza de *recursos naturales que podría proporcionar la base de un enérgico programa de mediano plazo de modernización productiva, tanto para los sectores primarios como para los sectores manufactureros de la economía*. También cuenta con una fuerza laboral potencialmente efectiva

que ha demostrado sus habilidades y flexibilidad cuando ha habido oportunidad. Sin embargo, el carácter miope e inconsistente de las políticas económicas, ambientales y laborales de los gobiernos ha impedido, una y otra vez, que este potencial se realice plenamente. Los sistemas de incentivos que se presentan a los empresarios no han estimulado la innovación ni la toma de riesgos y han fomentado, por el contrario, la búsqueda de rentas y el estancamiento de la productividad. En suma, las estrategias y modelos económicos de los últimos cinco decenios han resultado inadecuados para alcanzar un crecimiento económico sostenible, generar excedentes e ingresos gubernamentales, aumentar la productividad, ampliar la creación de empleos y mejorar el nivel de vida de los pobres.

### **Cambio institucional y democratización social**

- La confusión y desorden derivados de los últimos decenios de múltiples crisis han llevado a *una mayor conciencia de la importancia crucial de las consideraciones de equidad y de igualdad de oportunidades para todos los peruanos y peruanas*. Problemáticas que antes se consideraban tabú, tales como la naturaleza generalizada del racismo, son ahora discutidas libremente, y aunque las relaciones jerárquicas impregnan todavía la sociedad peruana, la manera activa en que se expresan las demandas sociales ha limitado significativamente sus peores excesos. La reducción de la pobreza y los programas sociales figuran ahora en todos los discursos políticos y un sentido de responsabilidad por los menos afortunados ha empezado a penetrar gradualmente incluso los círculos conservadores más recalcitrantes. En parte como resultado de casi dos decenios de crisis económica, decenio y medio de terrorismo y un decenio de excesos autoritarios, en la actualidad *se aprecia mayor apoyo ciudadano a iniciativas de reducción de la pobreza*.
- *Una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil, y particularmente grupos de base de áreas urbano-marginales y poblaciones rurales, está participando activamente en la prestación de servicios sociales básicos y programas de emergencia social*. El colapso del Estado a fines del decenio de 1980 y su recuperación parcial durante los noventa dejaron espacios para la participación de la sociedad civil organizada en actividades que tradicionalmente pertenecían al sector público. Además de servicios sociales, tales como salud preventiva, nutrición y saneamiento, instituciones no estatales proporcionaron seguridad (rondas campesinas, serenazgos) y administraron

justicia (comunidades indígenas, centros de conciliación y arbitraje). Organizaciones de voluntarios, agencias y fundaciones de cooperación para el desarrollo y fundaciones privadas han apoyado la provisión de servicios sociales y públicos por parte de entidades no estatales. Junto con la creciente gama de actividades de responsabilidad social de las empresas privadas (desarrollo comunal, protección ambiental, provisión de servicios sociales), esto ha llevado a *asociaciones entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil que crean nuevas oportunidades para las iniciativas de reducción de la pobreza*.

- A partir del decenio de 1980, la *“opinión pública”* surgió como una fuente significativa de influencia en los asuntos sociales y políticos, y su importancia en moldear la forma en que los peruanos perciben el desempeño del gobierno y a sí mismos aumentó durante dicho decenio. A medida que los partidos políticos perdían terreno, su función de intermediación fue reemplazada por los medios de comunicación masiva, que en forma virtual “conectaron” a la ciudadanía con el aparato del Estado, presentando las imágenes de los líderes políticos, expresando las demandas populares y suministrando información a televidentes, oyentes y lectores. De particular importancia fue el papel jugado por la televisión de señal abierta, que es la única fuente de información para más de dos tercios de los peruanos. El secuestro de prácticamente todos los canales de TV de señal abierta por el gobierno de Alberto Fujimori, y particularmente por el jefe de facto de los servicios de inteligencia, Vladimiro Montesinos, llevó a una manera selectiva y altamente sesgada de presentar e interpretar las noticias. Sin embargo, a medida que las presiones por la democratización aumentaban y el régimen de Alberto Fujimori empezaba a desmoronarse, la televisión —sobre todo un canal de cable independiente— cumplió un papel de primera importancia en promover una rápida transición hacia un régimen democrático.
- Los procesos de cambio social que han estado en marcha durante la segunda mitad del siglo XX han llevado también a la emergencia de *líderes locales fuera de Lima Metropolitana y a la aparición de los jóvenes como un sector significativo con gran potencial para actuar como agentes de cambio*. Muchas iniciativas de todo tipo, poco visibles y aparentemente caóticas, se están produciendo por debajo de lo que el radar de los noticieros nacionales puede detectar, pero que deben ser mejor conocidas y estudiadas. En particular, parece haber un sector de jóvenes en todo el país que se han desembarazado del pesado legado de prácticas racistas, asociadas sutilmente al mestizaje, que comparten valores y actitudes similares, y que

se vinculan a través de Internet y de redes de persona a persona. Muchos de estos jóvenes han tenido contacto con programas de capacitación en liderazgo, están dispuestos a comprometerse activamente en la vida pública (la mayoría en el ámbito local) y no comparten la indiferencia hacia los demás de la generación que creció durante los años de violencia terrorista en los ochenta e inicios de los noventa. *Los líderes locales y los jóvenes parecen figurar entre los grupos de peruanos más prometedores para ayudar a cristalizar un nuevo orden social y llevar a cabo el cambio en favor de los pobres.*

### **Cambio institucional y legitimación del Estado**

- *Las veleidades de las políticas gubernamentales durante la segunda mitad del siglo XX han llevado a giros fundamentales en el papel que juega el Estado en la economía. A partir de una postura bastante liberal de *laissez-faire* a inicios del decenio de 1950, las políticas gubernamentales promovieron la industria privada mediante barreras arancelarias, crédito subsidiado e incentivos fiscales. El decenio de 1970 vio la aparición de un Estado activista mediante la nacionalización de muchas empresas privadas, la expropiación de las grandes propiedades agrícolas y la intervención directa del Estado en muchas actividades productivas y de servicios. Tal postura se vio revertida a inicios del decenio de 1980, con un retorno a la promoción gubernamental de las actividades del sector privado, esfuerzos modestos en reforma comercial y fiscal, y el quiebre del aparato del Estado, gradual al principio, pero después súbito, a fines de ese mismo decenio a medida que el gobierno adoptaba políticas populistas, detenía el pago de la deuda externa, generaba un enorme déficit fiscal e intentaba nacionalizar el sistema bancario. Todo esto llevó al colapso económico y la hiperinflación, al mismo tiempo que la incapacidad para detener el terrorismo y la corrupción generalizada agravaban aún más la desintegración de la mayoría de instituciones estatales.*

Las reformas de política del decenio de 1990 liberalizaron los mercados, privatizaron empresas estatales, establecieron un sinnúmero de incentivos a los inversionistas extranjeros y le dieron al Estado un papel regulador concebido precipitadamente e implementado en forma deficiente. También se pusieron en práctica medidas de compensación social para aliviar la pobreza, mientras que muchas partes del aparato estatal eran convertidas en instrumentos para el ejercicio arbitrario del poder político. Una nueva Constitución, hecha a la

medida de Alberto Fujimori y sus allegados, fue impuesta a través del Congreso en 1993 para permitir la reelección inmediata del entonces presidente, para hacerle más fácil gobernar de manera autoritaria y para debilitar los contrapesos al poder de la rama ejecutiva del Estado.

*El resultado de todos estos cambios, y particularmente los implementados durante el decenio de 1990, ha sido un aparato estatal incoherente* que subsidia a grandes empresas privadas —y particularmente inversionistas extranjeros—, mientras evita jugar un papel “populista” en el ámbito interno. La debilidad de las instituciones estatales a cargo de proporcionar servicios públicos y la naturaleza autoritaria del régimen llevaron a un déficit democrático que erosionó aún más la legitimidad del Estado. Al iniciarse el siglo XXI, las reformas constitucionales que están discutiéndose en el Congreso y los cambios en el papel del Estado figuran prominentemente en la agenda política. Esto abre nuevas oportunidades para abocarse a un amplio debate nacional sobre las funciones del Estado con el fin de llegar a un consenso sobre lo que éste debe y no debe hacer, a partir de lo cual se pueda evolucionar hacia un Estado más democrático, eficiente y legítimo, capaz de acometer la reducción de la pobreza de manera efectiva.

- *La emergencia del sector informal* durante los últimos tres decenios ha creado difíciles problemas para que el Estado se relacione con lo que constituye, en efecto, un conjunto amorfo y enorme de entidades que operan fuera del marco normativo de las reglas y regulaciones formales. Desde una perspectiva *económica*, las empresas informales plantean un desafío principalmente porque no pagan impuestos, y también porque hacen ostentación de su indiferencia por las normas legales que regulan prácticamente todos los aspectos de sus actividades: condiciones de trabajo, seguridad, contratos, mercadeo, competencia y precios, entre otros. Además, la vida promedio de los agentes económicos informales es bastante corta, lo que hace bastante difícil para el Estado establecer lazos con dichas empresas.

Desde una perspectiva *política*, la informalidad lleva a instituciones gubernamentales que enfrentan una andanada de demandas pobremente articuladas, centradas en cuestiones puntuales y a menudo no negociables, que son proyectadas en la escena nacional por grupos de interés formales e informales de todo tipo, la mayoría de los cuales se han vuelto impacientes después de decenios de lo que consideran respuestas inadecuadas por parte del Estado. Sin embargo, estas presiones son ejercidas principalmente por los pobres coyunturales y crónicos,

mientras que los pobres endémicos que sufren de exclusión política usualmente guardan silencio, sin poder recurrir ni siquiera a medios informales de expresar sus necesidades y demandas.

- Durante los últimos dos decenios los partidos políticos se han visto debilitados por problemas internos, por su incapacidad para adaptarse al nuevo contexto nacional y por la sistemática campaña de denigración que el régimen de Alberto Fujimori montó contra ellos. Como resultado, *los partidos no han desempeñado su función de intermediación política*, y no hay instituciones que procesen y articulen la mescolanza de demandas sociales, cada cual distinta de la otra, que rebasan la limitada capacidad de respuesta del Estado. La debilidad de los partidos significa también que no hay canales establecidos para la movilidad política. Esto ha llevado a la aparición de un síndrome del “recién llegado” en la política peruana durante el último decenio y medio: el electorado parece preferir candidatos “independientes” en vez de los desacreditados “políticos tradicionales”. *Como consecuencia, los elegidos para gobernar no han tenido experiencia en asuntos políticos, han tenido que improvisar con demasiada frecuencia, carecen de una base de apoyo bien organizada y cuentan con un número bastante limitado de operadores políticos experimentados, todo lo cual hace de la gobernabilidad efectiva un desafío intimidante.* La ausencia de partidos políticos estructurados lleva también a movimientos efímeros que mutan rápidamente, y que aparecen y desaparecen súbitamente de la escena política. Esto dificulta *hacer que los elegidos para desempeñar cargos públicos rindan cuentas políticamente*, pues sus “partidos” pueden haber dejado de existir en las siguientes elecciones.
- El funcionamiento del aparato del Estado se caracteriza por la *falta de restricciones a las decisiones arbitrarias del Poder Ejecutivo y por la orientación de corto plazo de dichas decisiones*. Esto se relaciona con el grado extremo de centralización y concentración del poder político y el predominio de tendencias autoritarias, que se exacerbaron durante el régimen de Alberto Fujimori. Añadido a otros factores institucionales, *esto crea un entorno que no brinda incentivos para que los políticos se embarquen en una reforma sistemática de las instituciones del Estado*; de ser implementada con éxito, esta reforma podría llevar a un mejor desempeño del sector público en general y en particular a esfuerzos de reducción de la pobreza más efectivos.

Los incentivos políticos desvían la atención y el interés hacia una prestación de servicios expeditiva, visible y centralizada, que generalmente requiere evitar disposiciones burocráticas establecidas e implica

obtener exoneraciones de los procedimientos administrativos ordinarios. Los servicios públicos y sociales tienden a focalizarse en los sectores más ruidosos de la población —en gran parte, los pobres coyunturales y crónicos—, que pueden hacer escuchar su voz en forma clara y a veces estridente. La naturaleza fragmentada de las iniciativas de prestación de servicios y la multiplicidad de programas “especiales” traen como consecuencia la superposición, duplicación, inconsistencia y desperdicio de recursos, lo que explica en gran medida las mejoras extremadamente modestas en la situación social pese a aumentos en el gasto social durante el decenio de 1990. Al mismo tiempo, una serie de *reformas de limitado alcance han creado el potencial para una mejor formulación e implementación de políticas y para una mejor coordinación y mayor eficiencia en la prestación de servicios a la ciudadanía*. Entre ellas están el fortalecimiento de la oficina del primer ministro, la introducción de proyecciones macroeconómicas multianuales, más transparencia en la asignación de recursos y el inicio de procesos de planificación estratégica en varios ministerios y organismos gubernamentales.

- Las demandas ciudadanas de *descentralización y regionalización, aunadas a la voluntad del gobierno y el Congreso de avanzar rápidamente en esta dirección, crean oportunidades para acercar más el Estado a la sociedad*, lo cual podría mejorar la prestación de servicios públicos y aumentar la efectividad de los esfuerzos de reducción de la pobreza. La descentralización y la regionalización podrían también abrir posibilidades para vincular los liderazgos locales emergentes con las instituciones estatales, y para renovar el sistema político mediante la incorporación de una nueva generación de líderes de instituciones locales. A la vez, esto podría ayudar a revertir la falta de credibilidad y de confianza en lo que han sido instituciones estatales altamente centralizadas.

Al mismo tiempo, *la descentralización y la regionalización conllevan riesgos significativos*. El primero de éstos se relaciona con la naturaleza difusa de estos conceptos, que tienen muchas interpretaciones y son usados de diferentes maneras. Pueden significar desde la transferencia de las responsabilidades de gestión de programas sociales a los gobiernos locales y la redistribución de recursos públicos, hasta la creación de gobiernos regionales elegidos directamente (tal como se hizo a fines del 2002). Sin claridad conceptual, muchos de los que demandan y apoyan la descentralización y la regionalización, pero entienden diferentes cosas por éstas, probablemente se sentirán frustrados si su particular interpretación de estos términos no prevalece y si sus expectativas no son

satisfechas. El segundo riesgo se relaciona con los problemas que los gobiernos regionales y locales pueden experimentar: reproducir los patrones de clientelismo del gobierno central, corrupción generalizada, ineficiencia en la prestación de servicios y desperdicio de recursos, entre otros.

### **Interrelaciones entre modernización, democratización y legitimación**

Los tres procesos y conjuntos de factores que afectan el cambio a favor de los pobres interactúan estrechamente entre sí, aunque cada uno procede a su propio ritmo, a veces reforzando o bloqueando a los otros dos. Durante el último medio siglo ha habido ocasiones en que la democratización avanzó más rápido que la modernización y la legitimación experimentó grandes reveses (el gobierno del general Juan Velasco Alvarado, de 1968 a 1975); en que la modernización avanzó significativamente sin un progreso proporcional en la democratización o legitimación (el segundo gobierno del presidente Fernando Belaunde, de 1980 a 1985), y en que se detuvo la modernización y se obstruyó la democratización mientras que la legitimación no sufrió tanto como ellas (el gobierno del presidente Alan García, de 1985 a 1990).

Reducir la exclusión social mediante la democratización requiere una economía moderna que pueda crecer y generar riqueza, y también un Estado legítimo capaz de crear un entorno favorable al progreso económico y de redistribuir los beneficios del crecimiento de una manera equitativa. Reducir la exclusión económica mediante la modernización supone un Estado legítimo con la capacidad de proporcionar servicios públicos e implementar políticas adecuadas, y también el apoyo de una sociedad democratizada que aprecie los beneficios del crecimiento. Reducir la exclusión política mediante la legitimación requiere una economía moderna capaz de crecer de manera sostenida y de proporcionar ingresos tributarios al Estado, así como una sociedad más integrada en la que todos los peruanos participen activamente como ciudadanos.

Las interacciones entre estos tres procesos encuentran una expresión concreta en un *pacto social* que, a su vez, debe apuntalar un *pacto fiscal* entre todos los sectores de la sociedad: líderes políticos, funcionarios públicos, miembros de organizaciones de la sociedad civil y la comunidad empresarial, entre otros. El pacto fiscal apuntaría a suministrar al Estado una base tributaria que permita a las instituciones gubernamentales funcionar

de manera efectiva, mantener la estabilidad económica y social y brindar seguridad y otros servicios públicos, particularmente los asociados con la reducción de la pobreza. Estos acuerdos deben descansar en un amplio consenso sobre el papel del Estado, sobre la necesidad de formalizar gradualmente el sector informal de modo que reciba servicios públicos a cambio de pagar impuestos, y sobre el reconocimiento de que, aunque los pobres pueden no pagar impuestos, contribuyen —mediante trabajo voluntario, iniciativas colectivas y movilización social— a la provisión de algunos bienes públicos y servicios sociales, y a la creación de capital social humano. Los pactos sociales y fiscales deben asegurar que los gastos del Estado representen al menos 20% del Producto Interno Bruto, por sobre el aproximadamente 12% de principios del siglo XXI.

Un comentario final sobre los factores institucionales que condicionan el cambio a favor de los pobres se refiere al proceso de diálogo nacional iniciado por el presidente Alejandro Toledo en setiembre del 2001, poco después de asumir el cargo, y que fue lanzado formalmente a principios de marzo del 2002. Este proceso generó consenso sobre las principales direcciones estratégicas para el desarrollo del Perú con un horizonte de veinte años, lo cual encontró expresión en el Acuerdo Nacional y en un conjunto de políticas de Estado, las cuales van mucho más lejos de las políticas gubernamentales y que todos los partidos políticos, el sector privado y la sociedad civil se comprometieron a mantener en los sucesivos gobiernos. Aunque los hábitos y prácticas del pasado hacen del ejercicio de construcción de consensos una tarea muy difícil, la voluntad del gobierno de convocar a dicho proceso —y de la mayoría de líderes políticos peruanos de participar en él— sugiere que es posible superar algunas de las limitaciones más graves que han impedido articular una visión compartida del futuro y dar los pasos necesarios para aproximarse a ella. De mantenerse el espíritu y los lineamientos del Acuerdo Nacional, sin entramparlo en los avatares políticos del corto plazo, sería posible abrir nuevas oportunidades para intervenciones estratégicas y sostenidas orientadas hacia la reducción de la pobreza, para una confluencia de iniciativas desde arriba (gobierno central) y desde abajo (entidades locales) que lleven a efecto un cambio a favor de los pobres, y para modificar la naturaleza de los incentivos políticos en el mediano plazo.

### **EL PAPEL DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL EN EL CAMBIO A FAVOR DE LOS POBRES**

Como se mencionó anteriormente, la comunidad internacional tiene un papel importante pero complementario que jugar en los complejos procesos de cambio a favor de los pobres. Estos procesos son influenciados por factores contextuales de largo plazo, institucionales de mediano plazo y contingentes de corto plazo. La identificación de intervenciones posibles depende de las respuestas que el gobierno y la comunidad internacional den a preguntas como las siguientes:

- ¿Qué horizontes temporales y conjuntos de factores privilegiar? ¿Debe la mayor parte de la cooperación al desarrollo orientarse a abordar factores institucionales que condicionen el cambio a favor de los pobres? ¿Qué proporción debe reservarse a sacar provecho de factores coyunturales de corto plazo que puedan abrir oportunidades al cambio a favor de los pobres? ¿Debe la comunidad internacional intentar influenciar en factores contextuales de largo plazo? ¿Qué tipos de intervenciones son posibles para empujar la evolución de tales factores en una dirección en favor de los pobres?
- ¿Qué tipo de pobreza abordar primero? ¿Tiene sentido plantear iniciativas “focalizadas” para la reducción de la pobreza en general cuando la mitad de la población está por debajo de la línea de pobreza? ¿Debe darse prioridad a la erradicación de la pobreza endémica, que afecta a un 20% de los peruanos? ¿Es mejor abordar primero la pobreza coyuntural y crónica para obtener apoyo para acciones gubernamentales antes de iniciar programas para eliminar la pobreza endémica?

Las respuestas a estas preguntas tienen importantes implicancias para el contenido y los mecanismos que se empleen en la ayuda para el desarrollo. Antes de explorar posibles respuestas, examinaremos brevemente las dos principales formas en que la comunidad internacional puede promover el cambio a favor de los pobres en un país como el Perú.

### **Comportamiento de las agencias de cooperación internacional**

Desde la perspectiva de las agencias de cooperación internacional, las consideraciones a favor de los pobres pueden introducirse en sus programas de dos maneras. En primer lugar, *asegurando que todas las intervenciones de*

*ayuda para el desarrollo tomen en cuenta explícitamente los factores contextuales, institucionales y contingentes que afectan el cambio a favor de los pobres.* La idea es hacer que la preocupación de reducir la pobreza se convierta en el nuevo “sentido común” de las agencias de cooperación internacional, las cuales deberían incorporar estos factores en el diseño y ejecución de programas de asistencia técnica y financiera en campos tales como educación, salud, nutrición, población, agricultura, industria, infraestructura, reforma de políticas macroeconómicas, participación y gobernabilidad, entre otros.

Los factores contextuales, particularmente los referidos al entorno cultural y biofísico, deben ser tomados en consideración a fin de evitar perturbaciones que puedan tener consecuencias negativas de segundo orden. Ésta ha sido la experiencia en escenarios proclives a conflictos, en donde programas de asistencia al desarrollo, concebidos sin plena conciencia de los factores culturales profundamente arraigados en la manera de ser y pensar de la población, han exacerbado frecuentemente las tensiones étnicas, sociales o políticas y encendido la chispa de la violencia. Programas bien intencionados para promover el desarrollo regional en países en desarrollo y en las economías en transición (por ejemplo, en la antigua Yugoslavia) han favorecido a determinados grupos étnicos y afectado negativamente a otros, exacerbando conflictos ancestrales y creando las condiciones para conflictos violentos.

Con consecuencias mucho menos trágicas, pero no por ello menos significativas, intervenciones tales como los intentos para establecer mercados para el agua de riego en los valles costeros del Perú durante el decenio de 1990 constituyen un ejemplo de las limitaciones de los enfoques e intervenciones de “desarrollo” separados del contexto cultural social. Algunos funcionarios del Banco Mundial presionaron al gobierno para crear estos mercados, pero haciendo caso omiso de las variaciones estacionales en el suministro de agua, sin reconocer las diferentes características del agua (sedimentos, nutrientes) en distintos momentos durante la estación lluviosa en las montañas y sin tomar en consideración la naturaleza altamente compleja de los arreglos institucionales semiformales desarrollados por los agricultores a lo largo de decenios. Aunque es claro que hay espacio para mejorar tales arreglos, especialmente con respecto a la eficiencia e imparcialidad de las asignaciones de agua, la naturaleza no contextual de las propuestas “técnicas” de los funcionarios del Banco Mundial —que felizmente no fueron aceptadas— habría creado más problemas y conflictos de los que se hubieran resuelto.

En general, alguna variante del principio precautorio de “no hacer daño” o “en la duda, abstenerse” parece ser lo correcto cuando se incorporan los factores contextuales en las consideraciones acerca de posibles intervenciones de la comunidad internacional. Sin embargo, esto no debe llevar a la parálisis o la inacción, sino que, por el contrario, debe conducir a decisiones explícitas y mejor informadas sobre intervenciones para promover el desarrollo.

Observaciones similares se aplican a la incorporación de factores institucionales y contingentes en el diseño e implementación de programas de ayuda para el desarrollo. Por ejemplo, los incentivos institucionales que condicionan la conducta política deben ser tomados en cuenta en el diseño de programas tales como las reformas educativas y de salud, que requieren cambios organizacionales fundamentales, esfuerzos sostenidos en el largo plazo, e involucran la participación de un gran número de agentes. Por otra parte, cuando las agencias de cooperación internacional establecen sistemas de incentivos y mecanismos de evaluación para sus funcionarios con un horizonte de corto plazo (como ha sucedido en varias de estas entidades al finalizar el siglo XX), los efímeros factores contingentes se convierten en los principales determinantes de las intervenciones de desarrollo auspiciadas por la comunidad internacional.

Estos comentarios se refieren a los factores contextuales, institucionales y contingentes que están presentes en el país en desarrollo, pero *se aplican de igual manera al considerar la situación de estos factores en la comunidad de asistencia al desarrollo y particularmente en los países donantes*. Por ejemplo, los incentivos políticos en varios países donantes llevan a sus dirigentes a establecer y mantener barreras arancelarias, subsidios y barreras comerciales que impiden que los productos de países en desarrollo ingresen a sus mercados, negando con ello todo lo que hacen con sus programas de ayuda. De modo similar, los hábitos e incentivos culturales en algunas instituciones financieras internacionales (tales como la “presión para hacer préstamos”) motivan a su personal a impulsar reformas de política y proyectos de inversión inadecuados o innecesarios. Así, aunque este ensayo se enfoca en la situación en los países en desarrollo, *se aprecia la urgente necesidad de examinar los factores contextuales, institucionales y contingentes que condicionan la conducta de la comunidad internacional de asistencia al desarrollo —y la de las principales potencias económicas en particular—*.

## **Diseño de intervenciones y programas de cooperación internacional**

La segunda manera en que las consideraciones a favor de los pobres se incorporan en los programas de asistencia al desarrollo es *diseñando e implementando intervenciones dirigidas específicamente a reducir la pobreza, y adaptadas a los tres tipos de factores que afectan el cambio a favor de los pobres: contextuales, coyunturales e institucionales*. Las sugerencias ilustrativas que siguen a continuación se refieren a cada uno de estos factores.

### ■ ***Los factores contextuales y la comunidad internacional***

Las iniciativas dirigidas a abordar los factores contextuales que condicionan el cambio a favor de los pobres se relacionan principalmente con la necesidad de reafirmar un sentido de comunidad nacional, preservar la identidad cultural, reforzar las prácticas democráticas, comprometer plenamente a todos los sectores de la sociedad peruana en actividades nacionales y, a la vez, con la consolidación de la ruptura histórica con el pasado, ruptura que empezó hace unos cuantos decenios y que ha abierto la posibilidad de avanzar hacia una sociedad más equitativa.

- *Iniciativas para ayudar a forjar un sentido de comunidad e identidad nacional, y fortalecer la autoestima de los pobres*. Éstas incluyen programas para recuperar y mantener las tradiciones artísticas (danzas, música) y otras manifestaciones culturales (fiestas religiosas, rituales antiguos) que deben ser reconocidas y valoradas; iniciativas para rehabilitar sitios prehispánicos y edificios coloniales, que están íntimamente conectados con el sentido de identidad de muchas comunidades peruanas, y medidas para ayudar a construir un sentido compartido de la historia. Lo último es importante porque diferentes grupos de peruanos ven el pasado de maneras bastante distintas, lo que sugiere la necesidad de una “historia mínima” del Perú en la que todos los peruanos puedan reconocerse. Entre estas iniciativas merecen especial atención los programas educativos y cambios en los planes de estudio, particularmente los orientados a la educación bilingüe en las zonas rurales, los dirigidos a estimular la creatividad y la libertad de expresión y los que promueven el reconocimiento del otro como igual. Hay que fortalecer las manifestaciones culturales locales e indígenas principalmente porque las fuerzas de la globalización están amenazando a muchas de ellas y porque los espec-

tos relativamente más modernos de la identidad cultural del Perú, que es plural y está en continuo despliegue, siguen siendo dominantes.

- *Iniciativas para difundir el conocimiento, valores y prácticas asociados con la gobernabilidad democrática.* Éstas incluyen campañas en los medios de comunicación de masas, programas de capacitación y preparación de materiales de enseñanza que se distribuyen mediante el sistema escolar. Los programas dirigidos a la juventud en los últimos años de secundaria, en instituciones técnicas y en universidades, merecen especial atención, pues estos jóvenes serán los principales protagonistas del cambio durante los siguientes dos decenios. Los programas de capacitación en liderazgo enfocados en prácticas democráticas, estrategias de desarrollo y cambio a favor de los pobres son especialmente importantes para este sector de la población.
- *Medidas para evitar perturbar a las comunidades locales y para velar por que se mantenga su conexión con el pasado y su sentido de la historia.* Una de las políticas que deben examinarse cuidadosamente es la privatización o concesión de sitios históricos y tierras tradicionales que han estado al cuidado de las comunidades locales, generalmente por muy largo tiempo. Estas prácticas separan a las poblaciones locales de sus raíces culturales y la operación privatizada de tales sitios podría hacer a las comunidades locales extrañas en su propia tierra, obligadas a convertirse en empleados de corporaciones privadas. Es necesario explorar esquemas alternativos para abrir los sitios históricos al turismo, preservando al mismo tiempo un papel clave para las comunidades locales, cuyo pasado e identidad cultural están enlazados con tales sitios.
- *Iniciativas para reforzar la ruptura fundamental con la inercia de los procesos históricos que empezaron en el decenio de 1950.* Luego de la discontinuidad que surgió a mediados del siglo XX, el Perú está buscando todavía un nuevo orden social y un nuevo conjunto de relaciones entre el Estado y la sociedad. Una apreciación del carácter fundamental de esta ruptura y del carácter incierto de la transición a un orden nuevo y todavía no definido subraya la importancia de iniciativas que ayuden a articular un conjunto nuevo y más igualitario de relaciones sociales y un Estado que pueda combinar eficiencia con representación. Es preciso embarcarse en un proceso de reflexión y de “aprender haciendo” que permita acumular experiencia en “tiempo real” a medida que estos cambios se desenvuelvan. El apoyo a investigaciones y estudios para comprender la naturaleza de esta transición, a procesos consultivos que determinen su impacto sobre las personas, a eventos para intercambiar puntos de

vista y experiencias, a esfuerzos para articular una visión compartida del futuro y para examinar la forma en que otras sociedades han tratado procesos similares figura entre las contribuciones que la comunidad internacional puede hacer en esta etapa crítica de la vida peruana.

El enfoque que debe impregnar el diseño de intervenciones de la cooperación internacional para abordar factores contextuales de largo plazo podría describirse como *contextualismo focalizado*. Esto implica el diseño de programas de largo plazo altamente enfocados y al mismo tiempo firmemente colocados en el contexto de la amplia gama de factores históricos cuya inercia proporciona el telón de fondo de los factores institucionales y coyunturales que condicionan el cambio a favor de los pobres.

Las corporaciones privadas que hacen donaciones para restaurar y mantener sitios y edificios históricos, los misioneros que estudian y conservan tradiciones lingüísticas nativas, las fundaciones que apoyan la investigación del conocimiento y prácticas indígenas, las agencias bilaterales que financian programas educativos, de investigación, culturales y artísticos y las organizaciones de la sociedad civil internacional preocupadas por los derechos humanos y las prácticas democráticas pueden desempeñar un importante papel para empujar el lento proceso de cambio de los factores contextuales en una dirección favorable para los pobres.

#### ■ *Los factores contingentes y la comunidad internacional*

Las iniciativas para hacer frente a los desafíos planteados por los factores contingentes se relacionan principalmente con las capacidades del gobierno, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil para manejar la explosión de demandas sociales generadas por una situación en que —por primera vez en la historia peruana— más de 50% de la población ha estado por debajo de la línea de pobreza por más de un decenio. Sumado a las grandes expectativas suscitadas por la transición hacia la democracia y las promesas electorales hechas por el presidente Alejandro Toledo, esto ha creado una situación bastante difícil y potencialmente explosiva que, de no ser adecuadamente tratada, puede crear condiciones para el retorno a un régimen autoritario, el cual es todavía percibido por muchos peruanos —erróneamente, como la experiencia ha demostrado— como más “eficiente”.

La comunidad internacional podría apoyar mediante un conjunto de iniciativas:

- *Iniciativas dirigidas a ayudar a desarrollar y consolidar la capacidad del gobierno para diseñar e implementar políticas de corto plazo, y particularmente políticas con un fuerte sesgo a favor de los pobres.* La difusión de prácticas exitosas en otras partes del mundo; el refuerzo de los organismos gubernamentales y la asistencia técnica; y los programas de capacitación para el personal de nivel medio y alto del Congreso, el Ejecutivo y el Poder Judicial están entre los programas que podrían ser apoyados por la comunidad internacional para fortalecer las capacidades de diseño y ejecución de políticas por parte de los organismos gubernamentales. Esto incluye el apoyo a iniciativas tales como el Diálogo Nacional, lanzado formalmente a principios de marzo del 2002 y que culminó con la firma del Acuerdo Nacional. Es preciso hacer un seguimiento y evaluación de los avances (y retrocesos) en las 30 políticas de Estado que conforman este acuerdo.
- *Iniciativas para ayudar a superar el nefasto legado de violencia y corrupción de los últimos dos decenios del siglo XX.* Éstas incluyen apoyo a instituciones tales como la Comisión de la Verdad y Reconciliación, establecida a principios del 2001 por el gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua y ratificada por el presidente Alejandro Toledo meses después. Esta comisión apunta a desenterrar la verdad sobre los años de violencia política —terrorismo, represión indiscriminada, asesinatos políticos, operaciones ilegales encubiertas— que llevaron a graves violaciones a los derechos humanos y a la erosión de valores cívicos a lo largo y ancho del país. Las medidas para combatir la corrupción y el narcotráfico también pertenecen a esta categoría<sup>7</sup>.
- *Iniciativas para evaluar las lecciones y consolidar el “milagro cívico” que el Perú experimentó en el 2000-2002.* Éstas incluyen ayudar a las autoridades gubernamentales a cargo de organizar los procesos electorales, poner a disposición información que ayude a la reforma constitucional y asistir al gobierno en las primeras etapas de un largo proceso de reestructuración de las instituciones estatales para que tengan una mayor capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas. Esta categoría incluye también

<sup>7</sup> La Comisión de la Verdad y Reconciliación, presidida por Salomón Lerner, rector de la Pontificia Universidad Católica del Perú, presentó su informe final en agosto del 2003 y contó con el apoyo de la comunidad internacional para realizar sus labores.

el proveer asesoría y asistencia técnica a quienes formulan políticas gubernamentales; organizar programas de capacitación y seminarios para miembros del Congreso, altos funcionarios gubernamentales y representantes de las instituciones empresariales, de la sociedad civil y de seguridad; y ayudar a establecer y consolidar canales de comunicación entre el sector público, el sector privado, la sociedad civil y los líderes políticos. Estas iniciativas deben considerar también el brindar apoyo a las organizaciones de la sociedad civil y en particular a los líderes locales y a los jóvenes, para ayudarlos a participar más activamente en la vida política.

- *Iniciativas para reunir y estructurar programas conjuntos entre las máximas instancias del gobierno central y las organizaciones de base locales.* Éstas se relacionan estrechamente con la categoría anterior de iniciativas y se enfocan en la multiplicidad de actividades orientadas a promover el desarrollo local, valiosas pero bastante desorganizadas, que se producen a lo largo y ancho del país. Es preciso articularlas entre sí y darles un sentido de dirección, de modo de movilizar su pleno potencial para ayudar a regenerar la sociedad peruana. El gobierno del presidente Alejandro Toledo ha indicado su voluntad de responder a estas iniciativas, en parte para satisfacer demandas locales, y esto podría crear oportunidades para vincular actividades locales y programas del gobierno central en una variedad de campos, incluida la reducción de la pobreza.

El enfoque que debe caracterizar el diseño de las intervenciones internacionales para abordar los factores contingentes de corto plazo podría describirse como *oportunismo estratégico*, en el sentido de sacar provecho de cualquier oportunidad que pueda surgir para promover el cambio a favor de los pobres, pero haciéndolo con una perspectiva estratégica que asegure la sostenibilidad de estas diversas intervenciones.

Los factores contingentes que condicionan el cambio a favor de los pobres a principios del 2002 son muy diferentes de los prevalecientes a mediados del 2000. En ese entonces, la mayor parte de los esfuerzos de la comunidad internacional se relacionaban, de una u otra manera, con la transición hacia la gobernabilidad democrática (téngase en cuenta el fuerte apoyo internacional a la Mesa de Diálogo auspiciada por la Organización de Estados Americanos y el gobierno del Canadá). A partir del 2002, las principales preocupaciones han sido asistir al Perú en la consolidación de la democracia, fortalecer la capacidad de los organismos gubernamentales y mejorar las condiciones de vida de los pobres.

Todos los actores en la comunidad internacional son conscientes de la importancia de los factores contingentes, aunque algunos de ellos se dan cuenta con mayor agudeza de su impacto e importancia para el cambio a favor de los pobres. Merced a su mayor flexibilidad y capacidad para modificar sus procesos programáticos, las fundaciones privadas y agencias bilaterales pueden comprometerse en una conducta estratégicamente oportunista, en especial cuando se comparan con las instituciones financieras internacionales, cuyos procedimientos internos tienden a ser más engorrosos y su tiempo de reacción más lento.

■ ***Los factores institucionales y la comunidad internacional***

Las iniciativas para abordar los factores institucionales que condicionan el cambio a favor de los pobres se relacionan con los procesos de modernización productiva, la democratización social y la legitimación del Estado. Apuntan a reducir la exclusión económica, social y política, principalmente construyendo las capacidades en los sectores privado, público y la sociedad civil, y poniendo en práctica intervenciones que dirijan el cambio institucional en el mediano plazo.

*Modernización.* Las iniciativas en esta categoría se refieren a la transformación del sistema productivo para hacerlo capaz de un crecimiento sostenido y de crear riqueza.

- Programas para *crear nuevas oportunidades de negocios y mejorar la productividad de las empresas*, de modo de generar excedentes para la inversión interna y mejorar la competitividad en los mercados extranjeros y locales. Éstos incluyen programas de asistencia gerencial y técnica (control de calidad, mercadeo, disposición y tratamiento de residuos, modernización de los procesos, manejo de la tecnología, servicios de extensión), iniciativas para mejorar el entorno de políticas para el sector privado (promoción de la inversión, políticas de competencia, políticas comerciales, políticas financieras) y medidas para facilitar la operación de empresas productivas (simplificación administrativa, reducción de requisitos burocráticos). Programas de este tipo han sido bastante comunes para las agencias bilaterales y, en menor extensión, para las instituciones financieras internacionales y las fundaciones privadas. Esta categoría también incluye iniciativas para *ayudar a lograr un uso sostenible de los recursos naturales* y en particular recursos renovables (biodiversi-

dad, bosques, suelo, pesca, acuicultura). Ésta es un área importante que no ha recibido suficiente atención; se requiere investigación, estudios y programas piloto para aprender más sobre estos recursos, así como para aprender a conservarlos y usarlos de manera sostenible.

- Programas para *mejorar el desempeño del sector informal*. Éstos deben focalizarse particularmente en las pequeñas empresas y microempresas, que —como se ha dicho— generan alrededor de 70% de empleos en el Perú. Esto incluye actividades de capacitación, la provisión de paquetes de tecnologías apropiadas, el suministro de información técnica, la simplificación de mecanismos de recolección de impuestos y medidas para mejorar el acceso al crédito. Es necesario experimentar con programas potencialmente replicables para mejorar la calidad de los empleos autogenerados, pues estos trabajos dominarán la escena del empleo en el Perú al menos por una generación.
- Programas para *evaluar y aprender de la experiencia de las políticas públicas puestas en práctica durante el último decenio*. En particular, urge un análisis de las reformas de política económica puestas en práctica durante los noventa, tales como la privatización de los servicios públicos (energía, telecomunicaciones, transporte), la liberalización financiera y los cambios en el sistema tributario y fiscal. Como el debate de tales políticas se ha vuelto altamente cargado y teñido de consideraciones ideológicas, es imprescindible una evaluación sobria y desapasionada de cómo estas reformas fueron llevadas a cabo en la realidad y cuál fue su impacto. El objetivo debe ser aprender de la experiencia y mejorar las políticas públicas para promover y afianzar el proceso de modernización.

*Democratización.* Las iniciativas de esta categoría se refieren a la reducción de las desigualdades, la creación de oportunidades para los pobres y la provisión de servicios sociales básicos. Ésta es un área en que la comunidad internacional ha tenido un papel importante, en especial durante los últimos 15 años.

- Iniciativas para *diseñar, organizar, lanzar y coordinar programas especiales de reducción de la pobreza y de emergencia social*, en particular las dirigidas a reducir la pobreza endémica. A mediados del decenio de 1990 hubo más de 26 programas de asistencia a los pobres en el Perú, varios de los cuales se superponían entre sí y desperdiciaban recursos, mientras que muchos no llegaban a los más pobres entre los pobres. Asimismo, en la medida en que los recursos del sector público son claramente insufi-

cientes para reducir la pobreza, ha surgido una serie de asociaciones entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil (verbigracia, comedores populares, servicios de salud preventiva, programas de nutrición infantil, programas de empleo para la mujer), en que han convergido el financiamiento público, la movilización y el trabajo voluntario de los beneficiarios, la provisión de algunos bienes y servicios por parte del sector privado y la ayuda para el desarrollo. La comunidad internacional puede ayudar a evaluar los resultados de estas asociaciones, hacer una apreciación de su impacto y posible ampliación a otros campos y también asistir en el diseño de intervenciones más apropiadas para reducir la pobreza.

- Iniciativas para ayudar a *mejorar los servicios sociales básicos que provee el sector público*. Sólo una muy pequeña minoría tiene acceso a los servicios privados de educación y salud, y la calidad de los servicios públicos —que son los únicos al alcance de la mayoría de peruanos— se ha ido deteriorando a un ritmo alarmante durante los últimos tres decenios. Los desafíos administrativos y técnicos que implican la reforma de la salud pública, la educación, el abastecimiento de agua, el saneamiento, el transporte, las telecomunicaciones, la energía y la vivienda son intimidantes, y los esfuerzos conjuntos entre las entidades públicas, privadas y de la sociedad civil son esenciales para lograr mejoras duraderas. Estas iniciativas deben ser sostenidas durante un decenio o dos para que rindan fruto, y las mejoras serán lentas al principio. Sin embargo, después de superar la inercia burocrática y la oposición de grupos especiales de interés, es probable que se progrese a un ritmo más rápido. Por esta razón, es necesario tener una visión clara de lo que debe lograrse en el mediano y largo plazo y dar al mismo tiempo pasos pequeños pero firmes para aproximarse a dicha visión.
- Iniciativas focalizadas en *reducir la exclusión social de grupos particularmente vulnerables*, tales como niños con discapacidades, personas mayores indigentes, comunidades nativas, huérfanos como resultado del terrorismo y víctimas de la violencia familiar. Estas iniciativas deben ser altamente focalizadas y complementar los servicios públicos y programas de reducción de la pobreza; han sido auspiciadas a menudo por organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales.
- Iniciativas dirigidas a *fortalecer las organizaciones de la sociedad civil*, muchas de las cuales han jugado un papel de vanguardia durante el último decenio en una variedad de campos relacionados con la democratización social. Esto implica apoyo a organizaciones de derechos humanos, gru-

pos de base y asociaciones locales activas en la reducción de la pobreza, y organizaciones que promueven la transparencia, imparcialidad y rendición de cuentas en las actividades del sector público. Aunque la transición a un gobierno democrático después del colapso del régimen de Alberto Fujimori ha disminuido la necesidad de iniciativas de la sociedad civil para demandar y poner fin al autoritarismo, es necesario continuar ejerciendo presión para avanzar hacia el cambio social y la democratización de la sociedad peruana.

*Legitimación.* Las iniciativas incluidas en esta categoría se refieren a cambios en la manera en que las organizaciones estatales y gubernamentales trabajan y responden a las demandas ciudadanas. Ellas apuntan a hacer las instituciones estatales más eficientes y representativas. La comunidad internacional ha participado en esta categoría de iniciativas mediante programas de reforma del sector público, la mayoría de los cuales se han centrado en mejorar la capacidad del gobierno central y los gobiernos locales.

- Iniciativas para ayudar a *aclarar y consolidar el papel que el Estado debe desempeñar en la vida económica y social del Perú*. Las inconsistencias y contradicciones respecto a las funciones del Estado durante los últimos treinta años han dejado un legado de confusión que debe ser superado. Los debates sobre este tema han sido oscurecidos por prejuicios, posiciones ideológicas irreductibles, intereses creados y expectativas no realistas, que subrayan la necesidad de un pensamiento claro sobre lo que el Estado podría y debería hacer durante los próximos dos decenios. Los miembros de la comunidad internacional pueden ayudar a elevar el nivel del debate aportando información sobre la situación de otros países, promoviendo el intercambio de experiencias, apoyando investigaciones y estudios, otorgando becas a jóvenes profesionales interesados en temas del sector público y poniendo a disposición la experiencia y conocimientos de funcionarios públicos y responsables de la formulación de políticas públicas en sus países de origen.
- Iniciativas para *fortalecer los partidos políticos y su función de intermediación política*. Ésta es un área de intervención bastante difícil para la comunidad internacional, principalmente debido al riesgo de interferencia indebida en los asuntos políticos internos y de favorecer a uno u otro grupo político (aunque algunas fundaciones con lazos político-partidarios hacen precisamente esto). Sin embargo, es posible identificar programas que pueden fortalecer el sistema político en su conjunto y

ayudar a consolidar la gobernabilidad democrática. Éstos incluyen programas de capacitación para líderes políticos, asistencia en el diseño de sistemas electorales que puedan llevar a una mayor estabilidad política y la provisión de información sobre la experiencia de otros países con similares procesos de desintermediación política.

- Iniciativas para *modificar los incentivos que condicionan la conducta de los líderes políticos*, alineándolos de modo que promuevan las reformas del sector público. Ésta es un área difícil para la intervención de la comunidad internacional, debido a las ganancias y pérdidas de corto plazo para uno u otro grupo de interés involucrado. Sin embargo, considerando el sistema político y el aparato del Estado en su conjunto, es posible identificar iniciativas específicas —que deben ser concebidas y colocadas dentro de un marco más amplio de reformas institucionales sustantivas— que lleven a un Estado más eficiente y representativo. Además de mayor transparencia, rendición de cuentas, apertura y participación, éstas incluirían cambiar las reglas de los procesos electorales (por ejemplo, equilibrar la representación territorial con la funcional), cambios en las modalidades de designación de candidatos a cargos políticos (por ejemplo, sustituyendo o complementando la decisión de los jefes de partido con elecciones primarias internas), modificaciones en los períodos del cargo (separar las elecciones presidenciales de las legislativas). La idea es crear un sistema de incentivos para actores políticos que induciría una conducta congruente con las reformas institucionales y compatible con el objetivo de reducir la pobreza. Aprender de la experiencia de otros países sería sumamente valioso en este respecto.
- Iniciativas para *promover la descentralización y la devolución de poderes de toma de decisiones a instancias gubernamentales inferiores* (principalmente municipalidades provinciales). Ésta ha sido una demanda de larga data de la población que vive fuera de Lima Metropolitana, la cual ha sido sistemáticamente ignorada durante decenios, si no siglos. Sin embargo, la manera en que la descentralización y sus conceptos estrechamente relacionados de desconcentración y regionalización sean entendidos condicionará la naturaleza e impacto de tales iniciativas. La comunidad internacional debe apoyar los procesos de descentralización y regionalización en marcha al iniciarse el siglo XXI, pero al mismo tiempo señalar sus riesgos y limitaciones.

Para evitar inconsistencias y mejorar la efectividad de las intervenciones de la cooperación internacional al abordar los factores institucio-

nales que condicionan el cambio a favor de los pobres, es importante integrar iniciativas específicas dentro de un marco estratégico de mediano plazo. El enfoque que debería guiar el proceso de cambio institucional podría describirse como *incrementalismo radical*. Radical en el sentido de adoptar una visión que constituya una mejora sustantiva sobre la situación actual. Incremental en el sentido de moverse un paso a la vez, avanzando de manera sostenida hacia reformas institucionales fundamentales a favor de los pobres en los sectores público, privado y en la sociedad civil.

### **Los actores en la comunidad internacional de asistencia al desarrollo y sus papeles**

Muchos actores intervienen en el diseño e implementación de intervenciones de cambio a favor de los pobres. En el ámbito nacional se tiene a las organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil y también a los actores políticos que vinculan a todas éstas con el aparato del Estado. En el ámbito internacional, las instituciones públicas pueden dividirse en agencias multilaterales y bilaterales, y las primeras de éstas comprenden las instituciones financieras internacionales (bancos multilaterales de desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, fondos especiales), así como instituciones internacionales de naturaleza política y normativa (el sistema de las Naciones Unidas, organismos regionales).

Sin embargo, los principales actores en el cambio a favor de los pobres son las entidades nacionales. *Eliminar la pobreza endémica es principalmente responsabilidad de las instituciones del sector público* bajo el fuerte liderazgo de los actores políticos. Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel complementario y el sector privado un papel menor. *La reducción de la pobreza crónica requiere intervenciones conjuntas del Estado y la sociedad civil*, los que a su vez deben tener el apoyo de los actores políticos; las entidades del sector privado, y las pequeñas empresas en particular, juegan un papel importante pero complementario. *Reducir la pobreza coyuntural es principalmente tarea del sector privado con el apoyo de las políticas e instituciones públicas*, mientras que la sociedad civil cumple un papel limitado.

Los actores de la comunidad internacional, tanto públicos como privados, y de la sociedad civil tienen papeles similares a sus contrapartes nacionales en la reducción de los tres tipos de pobreza, pero con algunas variaciones importantes. En contraste con el sector privado interno, las empresas extranjeras juegan sólo un papel limitado en la reducción de la pobreza coyuntural, mientras que las instituciones financieras internacio-

nales influyen significativamente en las políticas de modernización dirigidas a reducir este tipo de pobreza. Las agencias bilaterales, instituciones multilaterales y organizaciones de la sociedad civil internacional están crecientemente involucradas en el diseño, implementación y financiamiento de proyectos para reducir la pobreza crónica. Por otro lado, las instituciones financieras internacionales —y la comunidad internacional en general— tienen un papel muy limitado en la tarea de eliminar la pobreza endémica.

Es difícil aventurar sugerencias sobre las actividades específicas que las diversas instituciones internacionales deberían realizar para promover el cambio a favor de los pobres. Estas entidades tienen a su disposición una amplia gama de instrumentos financieros, de asistencia técnica, de intercambio de información y de coordinación, mediante los cuales operan. *Las organizaciones intergubernamentales*, tales como las Naciones Unidas y los organismos regionales, tienen principalmente una función de asistencia normativa y técnica, y cuentan con recursos limitados para iniciar intervenciones de cambio a favor de los pobres. Estas entidades son percibidas como más neutrales que las instituciones financieras internacionales, y frecuentemente proporcionan asesoría a los países en desarrollo para contrarrestar los puntos de vista e influencia de estas últimas. Pueden difundir información, fomentar el intercambio de experiencias, organizar y lanzar proyectos demostrativos, proporcionar asistencia técnica a quienes formulan y ejecutan políticas, establecer mecanismos para la provisión de bienes públicos y usar su poder de convocatoria para organizar diálogos y promover el consenso en intervenciones a favor de los pobres a nivel nacional y local. En el caso del Perú, las organizaciones intergubernamentales han jugado todos estos roles en diferentes momentos durante los últimos tres decenios, y al iniciarse el siglo XXI es necesario evaluar sus experiencias y su papel en el futuro a la luz de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza que el gobierno peruano aprobó en el 2002. Tomando esta evaluación en cuenta, el Marco de Asistencia al Desarrollo de las Naciones Unidas, que debe ser preparado por todas las agencias de la ONU bajo la coordinación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, debe especificar las actividades y programas en que cada agencia de la ONU debe enfocarse.

*Las instituciones financieras internacionales* y los bancos multilaterales de desarrollo en particular juegan tres papeles al mismo tiempo: uno de carácter financiero, otro enfocado en crear capacidades y otro de ayuda para financiar la provisión de bienes públicos globales y regionales.

Pueden respaldar la asesoría que brindan y sus recomendaciones de política con un financiamiento significativo, y su participación en el cambio a favor de los pobres se centra en el financiamiento a gran escala de proyectos sociales, productivos y de infraestructura, y en apoyar las reformas administrativas y de política para mejorar la provisión de servicios sociales básicos, asegurar la estabilidad económica y promover el crecimiento económico. El Fondo Monetario Internacional se ocupa principalmente del financiamiento de corto plazo, y aunque las condiciones que impone para acceder a los recursos que se encuentran bajo su control se relacionan principalmente con el mantenimiento de la estabilidad económica, por lo general tienen importantes consecuencias para el cambio a favor de los pobres. Es preciso fortalecer la capacidad gubernamental de negociar con las instituciones financieras internacionales, lo cual requiere tanto la articulación de una estrategia nacional de desarrollo como la organización de equipos de negociadores experimentados, quienes deben tener un conocimiento íntimo de cómo operan estas instituciones.

*Las agencias bilaterales de ayuda para el desarrollo* cuentan usualmente con recursos financieros por un monto intermedio que asciende a varios millones de dólares, lo que las ubica entre las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional), que disponen de decenas y cientos de millones de dólares, y las organizaciones internacionales —en particular las del sistema de las Naciones Unidas—, que disponen sólo de algunas decenas y cientos de miles de dólares. Además, las agencias bilaterales responden a la política exterior y de ayuda para el desarrollo de sus gobiernos y pueden ser más selectivas en su participación en el cambio a favor de los pobres. Como consecuencia, tienen más libertad de experimentar y probar enfoques alternativos, por ejemplo, en la provisión de atención primaria en salud y en capacitar maestros de escuela primaria. Su participación en la promoción de cambios institucionales en un campo o región particular puede sostenerse a lo largo de períodos relativamente largos de un lustro o más, lo cual les permite ver los resultados de sus intervenciones en mayor medida que otros actores de la comunidad internacional.

*Las organizaciones de la sociedad civil internacional* han tenido un papel relativamente menor en la ayuda para el desarrollo, aunque en algunos campos específicos han tenido un impacto fundamental. Además de su participación en la ayuda humanitaria, donde juegan un papel estelar, está el caso de la protección del medio ambiente, donde, junto con fundaciones privadas internacionales, han desempeñado un papel de vanguardia

en los esfuerzos de conservación de la naturaleza y la reducción de la contaminación. Además, organizaciones no gubernamentales han ayudado a preservar algunas tradiciones culturales en peligro de desaparición, como es el caso de los misioneros evangélicos que se han dedicado durante decenios a recuperar y preservar las lenguas de las comunidades nativas en la selva peruana.

Observaciones similares se aplican al *sector privado internacional*, principalmente porque la inversión extranjera directa no ha desempeñado un papel de importancia en el cambio a favor de los pobres, excepto en los casos en que actividades de responsabilidad social y corporativa han llevado al establecimiento de programas de desarrollo comunal en las áreas adyacentes a sus centros de operación, como es el caso de las grandes empresas mineras. Las fundaciones privadas han jugado un papel limitado pero significativo en unos cuantos campos, tales como la investigación científica y tecnológica (desarrollo de semillas, fuentes alternativas de energía, medio ambiente) y la provisión de algunos servicios sociales (planificación familiar, vacunación, educación para niñas). Su ventaja radica en la gran libertad que tienen para experimentar y explorar nuevos enfoques e intervenciones orientados a promover el cambio a favor de los pobres y reducir la pobreza, pues no están sujetas a las mismas limitaciones de rendición de cuentas que enfrentan las agencias bilaterales y las organizaciones internacionales que obtienen financiamiento público.

Las iniciativas de la comunidad internacional para fomentar el cambio a favor de los pobres pueden relacionarse con los diferentes tipos de pobreza y exclusión y con los tres procesos de modernización productiva, democratización social y legitimación política del Estado. El cuadro 2 proporciona algunos ejemplos ilustrativos de los tipos de intervenciones que los diversos actores nacionales e internacionales pueden desarrollar en estos procesos.

## **OBSERVACIONES FINALES**

Este ensayo ha ofrecido una perspectiva de los factores que afectan el cambio a favor de los pobres en el caso específico del Perú, vinculándolos a diferentes tipos de pobreza y a los procesos que reducen las diversas formas de exclusión asociadas a ellos. También ha abordado el papel de los diferentes actores implicados en la reducción de la pobreza y en particular el de la comunidad internacional.

Cuadro 2. Factores institucionales y cambio a favor de los pobres. Ejemplos ilustrativos del papel de los actores nacionales e internacionales

Exclusión Pobreza	Económica	Social	Política	Entidades nacionales			Entidades internacionales			
				Instituciones estatales	Sociedad civil	Sector privado	Instituciones públicas		Sociedad civil	Sector privado
							IFI	Bilaterales		
<b>Coyuntural</b>	<b>Alta</b>	<b>Baja</b>	Ninguna	El sector privado y, en menor medida, las instituciones estatales son los principales responsables de lograr el crecimiento y generar empleo para reducir la exclusión económica que caracteriza a la <i>pobreza coyuntural</i>			Las instituciones financieras internacionales pueden apoyar en la eliminación de la exclusión económica y la reducción de la <i>pobreza coyuntural</i> . Las agencias bilaterales pueden presionar para eliminar barreras comerciales a las exportaciones en sus países de origen y así fomentar el crecimiento			
<b>Crónica</b>	<b>Alta</b>	<b>Media</b>	<b>Baja</b>	Para eliminar la <i>pobreza crónica</i> , además del papel del sector privado en reducir la exclusión económica, las instituciones estatales y las organizaciones de la sociedad civil tienen la responsabilidad de reducir la exclusión social			Además de lo arriba expuesto, las agencias bilaterales, instituciones financieras y organizaciones no gubernamentales internacionales pueden apoyar programas para eliminar la exclusión social que, junto con la económica, define la <i>pobreza crónica</i>			
<b>Endémica</b>	<b>Alta</b>	<b>Alta</b>	<b>Alta</b>	Además de lo arriba expuesto, para reducir la <i>pobreza endémica</i> es necesario eliminar la exclusión política, tarea en la que el Estado es el principal protagonista, la sociedad civil tiene un papel limitado y el sector privado tiene poco que hacer			Las entidades internacionales juegan un papel limitado en la eliminación de la exclusión política que caracteriza a la <i>pobreza endémica</i> , con excepciones menores para las IFI y un ocasional papel de apoyo para la sociedad civil internacional			
			<b>Legitimación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Hacerse más eficientes y representativas</li> <li>•Apertura, transparencia, rendición de cuentas</li> <li>•Mejorar participación ciudadana</li> <li>•Incentivos de cambio para actores políticos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Hacer rendir cuentas a las instituciones del gobierno</li> <li>•Movilizar a la opinión pública a favor de la gobernabilidad y las prácticas democráticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Rechazar prácticas corruptas</li> <li>•Ser un buen contribuyente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Evitar apoyar regímenes autoritarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Apoyar a las organizaciones de la sociedad civil</li> <li>•Presionar al gobierno para reforzar la gobernabilidad democrática</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Ayudar en procesos de transición democrática</li> <li>•Apoyar programas para acercar más el Estado a la población</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Informar de la corrupción en el gobierno</li> <li>•Ser un buen ciudadano corporativo</li> </ul>
			<b>Democratización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Mejor provisión de servicios sociales básicos</li> <li>•Eliminar la discriminación</li> <li>•Programas de <u>reducción</u> de la pobreza</li> <li>•Programas especiales para grupos en desventaja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Participar activamente en programas de reducción de la pobreza</li> <li>•Involucrarse en la provisión de servicios sociales básicos</li> <li>•Demandar equidad, imparcialidad y eficiencia en la prestación de servicios sociales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Programas de responsabilidad social</li> <li>•Actividades filantrópicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Ser sensibles a las demandas sociales que se reflejan en solicitudes de mayor gasto público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Financiar programas especiales dirigidos a reducir la pobreza</li> <li>•Difundir mejores prácticas y experiencias locales y extranjeras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Defender los derechos humanos</li> <li>•Denunciar la discriminación y las violaciones de los derechos humanos</li> <li>•Apoyar reducción de desigualdades y mejoras en equidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Programas de responsabilidad social</li> <li>•Iniciativas de desarrollo comunitario</li> </ul>
			<b>Modernización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Crear entorno de políticas favorables a la inversión y crecimiento</li> <li>•Proporcionar servicios al sector productivo</li> <li>•Políticas para “formalizar” el sector informal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Programas de protección al consumidor</li> <li>•Provisión de servicios a miembros de asociaciones profesionales y empresariales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Crear riqueza y lograr el crecimiento económico</li> <li>•Mejorar la eficiencia de las actividades productivas</li> <li>•Aumentar las exportaciones</li> <li>•Pequeñas y medianas empresas deben abandonar gradualmente la informalidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Apoyo a iniciativas productivas locales</li> <li>•Asistir en la transformación de las estructuras económicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Proveer asistencia técnica y gerencial al sector privado</li> <li>•Programas especiales para empresas pequeñas e informales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Proveer información sobre mercados para exportaciones</li> <li>•Ayudar a pequeñas firmas a cumplir con los estándares y regulaciones internacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Acrecentar capacidades de abastecedores locales</li> <li>•Ayudar a desarrollar recursos humanos</li> <li>•Expandir inversiones en el país</li> </ul>

Los diferentes actores de la comunidad internacional deben ver su papel en el cambio a favor de los pobres centrado principalmente en ayudar a los organismos del sector público, empresas del sector privado y organizaciones de la sociedad civil a lograr reformas institucionales que reduzcan toda forma de exclusión y pobreza en el mediano plazo. Sus intervenciones deben ser concebidas y puestas en práctica contra el trasfondo de factores contextuales de largo plazo y tomando en cuenta los factores coyunturales que establecen el escenario para las intervenciones en el corto plazo.

*El mensaje central es que la cooperación internacional puede desempeñar un papel importante, pero subsidiario y de apoyo, en el cambio a favor de los pobres. Su función consiste principalmente en apoyar los procesos de cambio institucional de mediano plazo (modernización productiva, democratización social y legitimación política), debido a que las intervenciones de la comunidad internacional para influir en los factores contextuales y coyunturales tienen un impacto relativamente menor, aunque no por ello menos importante. Un enfoque que combine un contextualismo focalizado con referencia a los factores contextuales de largo plazo, un incrementalismo radical en relación con los factores institucionales de mediano plazo y un oportunismo estratégico con respecto a los factores coyunturales de corto plazo sería el más apropiado para hacer frente a la compleja y desafiante tarea de promover el cambio en favor de los pobres.*

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL

2001 *Peru: Institutional and Governance Review*. Washington D. C.

BEZANSON, Keith y Francisco SAGASTI

2002 *Study of UN Funds, Programmes and Specialised Agencies*. Brighton, Institute of Development Studies at Sussex University, preparado para el DFID de Gran Bretaña.

BEZANSON, Keith, Francisco SAGASTI et al.

2000 *A Foresight and Policy Study of the Multilateral Development Banks*. Estocolmo, Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia.

HERNÁNDEZ, Max

1999 *¿Es otro el rostro del Perú?: Identidad, diversidad y cambio*. Lima, Agenda: PERÚ.

PORTOCARRERO, Gonzalo

- 2000 “Conversando sobre la sociedad y el Estado en el Perú: un ensayo polifónico”. Lima, mimeo. [Publicado en este mismo volumen, con el título “Las relaciones Estado-sociedad en el Perú: un examen bibliográfico”.]

SAGASTI, Francisco

- 1999a *Imaginemos un Perú mejor*. Lima, Agenda: PERÚ.  
1999b *The Future of Development Cooperation: Gradual Evolution or Radical Break*. The 1999 W. D. Hopper Lecture, University of Guelph.

SAGASTI, Francisco, coordinador

- 2000 *Perú: agenda y estrategia para el siglo 21*. Lima, Editorial Apoyo-Agenda: PERÚ.

SAGASTI, Francisco y Gonzalo ALCALDE

- 1999 *Development Cooperation in a Fractured Global Order: An Arduous Transition*. Ottawa, International Development Research Centre.  
1997 *Pobreza, exclusión y política social: algunas ideas para el diseño de estrategias de desarrollo*. Lima, Agenda: PERÚ.

SAGASTI, Francisco, Javier IGUÍÑIZ y Jürgen SCHULDT

- 1999 *Equidad, integración social y desarrollo: hacia un nuevo enfoque para la política social*. Lima, Universidad del Pacífico-Agenda: PERÚ.

SAGASTI, Francisco, Keith BEZANSON et al.

- 2001 *Financing and Providing Global Public Goods: Expectations and Prospects*. Estocolmo, Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia.

SAGASTI, Francisco, Pepi PATRÓN, Max HERNÁNDEZ y Nicolás LYNCH

- 1999 *Democracia y buen gobierno*. Lima, Editorial Apoyo-Agenda: PERÚ (tercera edición).

TANAKA, Martín

- 2002 “Las relaciones entre Estado y sociedad y en el Perú”. Lima, mimeo. [Publicado en este mismo volumen, con el título “Las relaciones entre Estado y sociedad en el Perú: desestructuración sin reestructuración”.]

UNSWORTH, Sue

- 2001 “Understanding Pro-poor Change: A Discussion Paper”. Londres, DFID. [Publicado en este mismo volumen, con el título “¿En qué consiste el cambio a favor de los pobres?”.]

## ANEXO

### Tipología de la pobreza<sup>8</sup>

Una apreciación de conjunto de los diversos estudios y datos sobre la pobreza permite identificar tres grandes categorías de pobres en el Perú, que se denominan *pobreza endémica*, *pobreza crónica* y *pobreza coyuntural*.

***Pobreza endémica.*** Este tipo de pobreza afecta a las personas con niveles muy bajos de vida, con una alta proporción de necesidades básicas insatisfechas y que además carecen de acceso a los mercados de trabajo, a los servicios sociales básicos y tienen muy pocas posibilidades de hacer oír su voz en el ámbito nacional. Se trata de habitantes de las zonas rurales en la sierra y selva, para quienes la pobreza tiene una dimensión histórica y cultural que se remonta a decenios y aun siglos, y que está fuertemente influenciada por su aislamiento de lo occidental, capitalista y moderno. Esta marginación no ha sido sólo accidental; en muchos casos ha sido el resultado de la discriminación y la explotación, agravada por la escasa presencia de instituciones estatales capaces de atender las demandas de estos pobres y defender sus derechos. Todo esto sugiere que para registrar cambios positivos en una situación de pobreza endémica, capaces de sostenerse en el tiempo sin continuas intervenciones de apoyo externo, es preciso adoptar una perspectiva de largo plazo que podría extenderse a una generación y que ciertamente abarcaría varios períodos de gobierno.

Un esfuerzo masivo y continuo, que requiere una mayor presencia del Estado en las zonas rurales más apartadas del país, es condición necesaria

<sup>8</sup> Extracto del informe en español de Francisco Sagasti “Pobreza, exclusión y estrategias de desarrollo: una aproximación preliminar”, uno de los dos ensayos publicados en la monografía *Pobreza, exclusión y política social: algunas ideas para el diseño de estrategias de desarrollo*, preparada por Francisco Sagasti y Gonzalo Alcalde. Lima, Agenda: PERÚ, 1997.

para el éxito en la lucha contra la pobreza endémica. Entre las responsabilidades del Estado se encuentran la construcción de obras de infraestructura física (caminos, puentes, energía eléctrica, obras de irrigación), la creación de mercados que faciliten la integración de estos pobladores a la economía mundial, la provisión de servicios básicos (salud, educación, saneamiento, protección ambiental) y el dar garantías para el libre ejercicio de los derechos ciudadanos (seguridad, administración de justicia).

No es posible esperar, al menos por un buen tiempo, que el sector privado con fines de lucro se interese en invertir en la mayoría de las zonas afectadas por la pobreza endémica. Incluso en aquellas áreas de interés para los inversionistas privados, vinculadas a la explotación de recursos naturales (minería, hidrocarburos, recursos hidroeléctricos), la presencia estatal es necesaria para coordinar iniciativas y proyectos de inversión en infraestructura física y social, para regular los aspectos laborales y ambientales, y para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Por otra parte, las iniciativas para reducir la pobreza endémica exigen la incorporación de una dimensión cultural, dirigida a reforzar la identidad y autoestima de los pobres endémicos. El rescate y mejora de las tecnologías tradicionales, el estímulo de las prácticas artesanales y las expresiones artísticas y el apoyo a la educación bilingüe se encuentran entre las medidas que pueden ayudar a reivindicar la dignidad de quienes pertenecen a la categoría de pobres endémicos. Esto debe ser complementado con esfuerzos para aumentar la participación ciudadana en la vida política local, mediante la descentralización y el apoyo a los gobiernos locales, así como políticas para garantizar la seguridad física de los pobladores y la plena vigencia de los derechos humanos en todo el territorio nacional.

**Pobreza crónica.** Este tipo de pobreza afecta a un gran número de peruanos, que viven en la periferia de las zonas urbanas y en las zonas rurales relativamente desarrolladas. Los pobres crónicos tienen un mayor acceso que los pobres endémicos a los servicios sociales básicos, si bien éstos son de baja calidad y no satisfacen sus necesidades de manera adecuada. Pese a que algunos de estos pobres han logrado establecer vínculos esporádicos con el mercado formal de trabajo, la gran mayoría pertenece al sector informal y se han visto obligados a generar sus propios puestos de trabajo, frecuentemente en condiciones de autoexplotación y en actividades de carácter familiar.

En su gran mayoría, los pobres crónicos son migrantes o hijos de migrantes, cuya condición de pobreza se extiende por períodos de entre

uno y tres decenios, y que pueden también ser descritos como pobres “urbano-marginales” en el sentido de que no han logrado incorporarse plenamente a las estructuras económicas y sociales del mundo formal. La integración de estas personas a la vida urbana hace que la dimensión cultural de la pobreza, cuya presencia es muy clara en los pobres endémicos, no tenga un carácter predominante entre los pobres crónicos, quienes, por lo general, tienen acceso a los productos culturales característicos de la civilización occidental a través de la televisión, la radio y la prensa escrita.

Este tipo de pobreza se ha vuelto más visible durante los últimos cuatro decenios, paralelamente al crecimiento urbano y a las migraciones, que se incrementaron por la violencia política a partir de 1980. Los pobres crónicos tienen un mayor grado de capacidad organizativa que los pobres endémicos, tal como lo demuestra la gran variedad de organizaciones de base que los agrupan (comedores populares, asociaciones de pobladores, clubes de madres, comités vecinales). Las redes familiares y otras formas de apoyo mutuo, incluidas las organizaciones no gubernamentales y religiosas, cumplen un importante papel en ayudar a mejorar las condiciones de vida de este tipo de pobres.

La baja calidad de los servicios sociales que reciben los pobres crónicos, en particular educación y salud, limitan significativamente sus oportunidades de desarrollo personal. Sin embargo, a diferencia de los pobres endémicos, los pobres crónicos por lo menos tienen acceso a estos servicios. Por otra parte, considerando las limitaciones del sector formal de la economía para generar oportunidades de empleo y el hecho de que la mayoría de estos pobres trabaja en microempresas informales, para mejorar sus condiciones de vida es necesario incrementar la productividad de las microempresas mediante acceso al crédito, capacitación, asistencia técnica y apoyo en la comercialización de insumos y productos. Los programas de empleo temporal también pueden beneficiar a este tipo de pobres.

Los pobres crónicos han logrado hacer oír su voz en el ámbito político, y son frecuentemente cortejados en tiempo de elecciones. Tienen una vida política más activa que la de los pobres endémicos, razón por la que han logrado obtener algunos beneficios del Estado.

***Pobreza coyuntural.*** Los pobres en esta categoría se diferencian de los anteriores por su mayor grado de integración a las estructuras económicas formales, por su mayor acceso a los servicios sociales y por el carácter reciente de su pobreza, producto de la crisis económica de los años

ochenta y noventa. Se trata de habitantes de las zonas urbanas, con un nivel de capacitación y de educación relativamente elevado que los facultan para participar en el mercado laboral. Sin embargo, las condiciones económicas hacen que sea prácticamente imposible acceder a un puesto de trabajo formal y recibir una remuneración adecuada para cubrir sus necesidades básicas. Esto se aplica tanto a quienes ingresan al mercado laboral por primera vez como a quienes han perdido su empleo estable por una razón u otra.

La pobreza coyuntural es resultado de factores externos a la persona, no vinculados a características culturales, sociales o educativas, que son determinantes en los casos de la pobreza endémica y la crónica.

Los pobres coyunturales no precisan medidas especiales para mejorar su acceso a los servicios sociales básicos y, por lo general, poseen un nivel de educación y capacitación que les permitiría, en situaciones normales, superar su situación de pobreza (en algunos casos se trata de personas con título profesional). El aumento de este tipo de pobreza se debe principalmente a la crisis económica y a la hiperinflación, que colocaron a un elevado número de personas que no tienen necesidades básicas insatisfechas por debajo de la línea de pobreza. La reducción de puestos de trabajo y los despidos, así como la pérdida del valor real de las remuneraciones (especialmente en el sector público) hicieron que se deterioraran los niveles de ingresos de quienes pertenecían a los niveles socioeconómicos medio y medio bajo, lo que los colocó por debajo de la línea de pobreza e incrementó el número de pobres coyunturales.

La principal demanda de los pobres coyunturales es empleo bien remunerado, para lo cual es necesario que la estrategia de crecimiento económico otorgue prioridad a los sectores de la economía que generan más empleo. Sin embargo, está claro que durante el próximo decenio y medio la expansión de las actividades productivas en el sector formal no podrá absorber a los más de 200.000 jóvenes que se suman a la fuerza laboral cada año.

Para hacer frente a esta situación, será necesario diseñar una estrategia que privilegie el crecimiento de los sectores intensivos en mano de obra (agricultura, turismo, construcción, servicios sociales y la pequeña empresa y microempresa) y aumentar su productividad, lo que a su vez creará nuevas oportunidades de trabajo. Otras iniciativas complementarias incluyen el entrenamiento de personas que han perdido su trabajo estable (por ejemplo, cesantes de empresas públicas privatizadas) y la organización de programas temporales con apoyo gubernamental para

proveer de servicios sociales básicos a los pobres crónicos y endémicos, en los cuales los pobres coyunturales podrían participar debido a su mayor nivel de capacitación.

Los factores culturales no tienen un peso significativo en la concepción de la pobreza coyuntural, y el acceso que estos pobres tienen, o han tenido, a servicios sociales básicos de calidad razonable hacen que la dimensión económica domine en este tipo de pobreza. Esto indicaría que es posible adoptar una perspectiva de corto y mediano plazo en el diseño de programas para reducir la pobreza coyuntural. En forma adicional, este tipo de pobres hace oír su voz de diferentes maneras, no sólo en períodos electorales sino también a través de encuestas de opinión, participación en los medios masivos de comunicación y protestas organizadas.

### **Dimensiones de la exclusión: económica, social y política**

Tal como se ha aplicado en el Perú y en varios países de América Latina, el concepto de pobreza se centra principalmente en el estudio de los niveles de ingresos y en la identificación de necesidades básicas insatisfechas, sin llegar a incorporar plenamente otros aspectos tales como acceso al empleo y participación política. Partiendo de la noción de exclusión, es posible esbozar un enfoque alternativo que considere los aspectos económicos, sociales y políticos de la lucha contra la pobreza.

**Exclusión económica.** La dimensión económica de la exclusión está vinculada principalmente a la capacidad de percibir ingresos monetarios, a la participación en actividades productivas y al acceso a bienes y servicios. El principal determinante de la exclusión económica es la escasa participación en el mercado formal de trabajo, y sus manifestaciones más importantes son el desempleo y el subempleo, que en el caso peruano afectan a dos terceras partes de la población en edad de trabajar. Las deficiencias del sistema de producción y de provisión de servicios, que no ha sido capaz de generar empleo para todos los que se incorporan a la fuerza de trabajo, ponen en una situación extremadamente débil y precaria a los pobres, que sólo tienen su capacidad física de trabajo como medio de generar ingresos y acceder a bienes y servicios. Puede decirse que la combinación de escaso crecimiento económico con mercados laborales formales insuficientes, segmentados y sesgados rechaza y margina a quienes se encuentran afectados por la exclusión económica.

Además de promover el crecimiento de los sectores económicos que generan mayor empleo, un enfoque dirigido a reducir la exclusión económica requiere medidas para atender a quienes no participan en el mercado formal de trabajo, sobre todo cuando estas personas constituyen un alto porcentaje de la fuerza laboral, como es el caso en el Perú. Considerando que los excluidos económicos generan sus propios empleos, mayormente en microempresas y actividades informales de muy baja productividad que no son capaces de generar excedente, es necesario proporcionar asistencia técnica, financiera y administrativa, así como acceso al crédito, para transformar estas actividades productivas y hacerlas viables.

Una “formalización” de las microempresas y de las actividades informales en general, entendida en un sentido más amplio que el estrictamente legal, tendría un impacto positivo sobre el empleo, la generación de ingresos y la calidad de vida de quienes están involucrados en ellas. Permitiría, además, articularlas en el mediano plazo con el sistema productivo formal; por ejemplo, mediante esquemas de subcontratación, y generar ingresos fiscales adicionales.

Por otra parte, tomando en cuenta que la inflación afecta principalmente a quienes no tienen activos fijos o acceso a moneda extranjera —es decir, a los pobres—, ya que una depreciación acelerada de la moneda erosiona su poder adquisitivo y acentúa su exclusión económica, la estabilidad macroeconómica y la lucha contra la inflación pueden considerarse parte integral de las medidas para reducir este tipo de exclusión.

**Exclusión social.** La dimensión social de la exclusión se refiere a la igualdad de oportunidades para el desarrollo humano, en particular a la equidad en el acceso a servicios sociales básicos, necesarios para garantizar una mínima calidad de vida para toda la población (salud, educación, saneamiento, nutrición, cuidado de niños, vivienda).

La exclusión social está íntimamente ligada a la persistencia de desigualdades extremas, que deben reducirse para promover la integración social y el desarrollo humano equitativo. Además de las desigualdades en la distribución del ingreso, en el Perú se tiene el racismo, el centralismo, la discriminación de género y la marginación de los niños y ancianos, que perpetúan una situación en la que es difícil para los más privilegiados reconocer al otro como igual. Debido a su persistencia en el tiempo, estas desigualdades han llegado a adquirir un carácter cultural, estrechamente ligadas a los hábitos y patrones de comportamiento cotidiano que afectan negativamente la autoestima de quienes experimentan la exclusión social.

Por lo tanto, la efectiva superación de la exclusión social requiere esfuerzos sostenidos a lo largo de varios decenios.

Por otra parte, la violación de los derechos humanos es otro aspecto sumamente importante de la exclusión social, sobre todo en situaciones de conflicto interno, de violencia y de terrorismo como las que vivió el Perú en los años ochenta y a principios de los noventa. No es posible superar la exclusión social sin promover y garantizar el más amplio respeto a los derechos humanos.

Para reducir la exclusión social, es necesario diseñar y poner en práctica tres conjuntos de medidas: (i) aquellas orientadas hacia la provisión de un nivel mínimo de acceso a servicios básicos para toda la población; (ii) aquellas destinadas a reducir las desigualdades extremas, buscando llegar a un grado razonable de desigualdad que estimule la superación individual y mantenga, al mismo tiempo, la cohesión social; y (iii) aquellas dirigidas a garantizar el respeto de los derechos humanos y a restaurar la dignidad de la condición humana para todos los peruanos.

**Exclusión política.** La dimensión política de la exclusión se refiere al ejercicio pleno de los derechos ciudadanos, incluido el derecho a la seguridad, a la libertad de expresión, a participar en el ejercicio del poder político y a ser gobernados democráticamente. Esto implica la participación activa de la ciudadanía en las decisiones que afectan su futuro, y la oportunidad que deben tener todos los ciudadanos de hacer oír su voz —a través de una diversidad de canales institucionales— en los ámbitos local, regional y nacional. Asimismo, para evitar que los ciudadanos se vean afectados por la exclusión política, es preciso que quienes ejercen el poder actúen con transparencia, respetando la ley, rindiendo cuentas y con responsabilidad frente a la ciudadanía, aspectos íntimamente vinculados con la gobernabilidad democrática.

El acceso equitativo a la justicia es un aspecto de fundamental importancia para superar la exclusión política. Todos los ciudadanos deberían recibir el mismo tratamiento por parte de las diversas instancias del Poder Judicial, algo que no sucede en el Perú. Los elevados costos de los procedimientos judiciales y de la defensa profesional, las distancias y múltiples trabas legales hacen que el acceso a la justicia esté restringido de hecho a los sectores de altos niveles de ingreso. Los pobres, sobre todo en las regiones más alejadas de las principales ciudades, rara vez reciben un tratamiento equitativo y basado en los méritos de sus demandas. El sometimiento al poder político, la corrupción, la ineficiencia y el desorden cons-

piran para hacer que la administración de justicia sea un importante factor de exclusión política en el Perú.

Más que el acceso a determinados bienes y servicios, como es el caso de las dimensiones económica y social de la exclusión, superar la exclusión política implica lograr que las instituciones del Estado —el Poder Ejecutivo, el Congreso, el Poder Judicial, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, y los gobiernos locales— funcionen de acuerdo con reglas y procedimientos claros y estables. Para lograr que todos los ciudadanos reconozcan como suyas a las instituciones del Estado, es imprescindible desterrar el personalismo, la arbitrariedad y el capricho en el ejercicio del poder político en todas las instancias gubernamentales.

### **Dimensiones de la exclusión, tipos de pobreza y las generaciones futuras**

Las dimensiones económica, social y política de la exclusión permiten apreciar la situación actual y vincularla a los distintos tipos de pobreza endémica, crónica y coyuntural definidos anteriormente (cuadro A-1). La pobreza endémica involucra las tres dimensiones de la exclusión; los habitantes de zonas rurales deprimidas que pertenecen a esta categoría de pobreza están excluidos económica, social y políticamente. Las oportunidades de empleo productivo son muy reducidas, los servicios sociales inexistentes o de muy baja calidad, y no cuentan con los canales para hacer oír su voz y hacer efectiva su participación política como ciudadanos. Además, por lo general no tienen acceso fluido y continuo al transporte y a los medios de comunicación.

Cuadro A.1. Relaciones entre tipos de pobreza y exclusión

Tipo de pobreza	Tipo de exclusión		
	<i>Económica</i>	<i>Social</i>	<i>Política</i>
Coyuntural	<b>Alta</b>	<b>Baja</b>	Ninguna
Crónica	<b>Alta</b>	<b>Media</b>	<b>Baja</b>
Endémica	<b>Alta</b>	<b>Alta</b>	<b>Alta</b>

La pobreza crónica afecta principalmente a los habitantes de zonas urbano-marginales. Este tipo de pobreza se relaciona directamente con la exclusión económica, debido a los enormes obstáculos que enfrentan

estos pobladores para acceder al mercado de trabajo formal, y con la exclusión social por la baja calidad de los escasos servicios sociales que reciben. Los pobres crónicos no se ven afectados por la exclusión política, ya que tienen acceso a los medios de comunicación y a otros mecanismos —organizaciones vecinales, sindicatos, grupos religiosos, organizaciones no gubernamentales y aun protestas callejeras— para hacer oír su voz, por lo que son frecuentemente cortejados por las autoridades políticas, sobre todo en época de elecciones.

Por último, los pobres coyunturales, que sufren los efectos de la exclusión económica, no sienten el impacto de la exclusión social ni el de la exclusión política en la misma medida que los pobres endémicos y crónicos. Su pobreza es resultado de la crisis económica que limita las oportunidades de empleo, reduce significativamente los niveles de ingresos y disminuye su poder adquisitivo. Por esta razón, son los primeros en beneficiarse de la estabilidad económica y del crecimiento de las actividades productivas y de servicios.

La superación de la pobreza endémica requiere acciones simultáneas en los ámbitos económico, social y político. Esto exige un horizonte temporal mucho mayor que las acciones para superar la pobreza coyuntural, centradas básicamente en la generación de oportunidades de empleo y en el apoyo a quienes se han visto obligados a generar sus propios puestos de trabajo.

Sin embargo, las tres dimensiones de la exclusión —económica, social y política— no agotan todos los fenómenos de exclusión que se observan en países en desarrollo como el Perú. Es preciso introducir una dimensión referente a la *exclusión de las generaciones futuras*, que abarca los aspectos examinados anteriormente, pero referidos a los jóvenes, niños y a quienes están por nacer. Se trata de evitar que los procesos que llevan a la exclusión se reproduzcan a lo largo del tiempo, haciendo de la exclusión y la pobreza en todas sus formas una condición persistente, casi permanente, para la mayoría de los peruanos.

Estas consideraciones llevan directamente a temas tales como el deterioro del *medio ambiente*, la escasa capacidad de generar y utilizar *conocimiento científico y tecnológico* y la *violencia*, que crea un clima de desconfianza e impide movilizar a la ciudadanía para el logro de objetivos comunes. Para superar la exclusión de las generaciones futuras, y evitar condenarlas a una vida de pobreza, es preciso avanzar hacia la preservación del medio ambiente y el manejo sostenible de los recursos naturales; promover el desarrollo de la ciencia y la tecnología, que es el fundamento de la capa-

cidad de generar y utilizar conocimiento; y fomentar una cultura de paz, estrechamente vinculada al reconocimiento del otro como igual y a la forja de un sentido de identidad nacional compartido por todos los peruanos.

## Impulsores del cambio

El DFID está comprometido en el logro de una mejor comprensión sobre la forma en que ocurre el cambio en los países con los que trabaja y sobre la mejor manera en que ésta y otras agencias donantes pueden apoyar el cambio en beneficio de los pobres. Dentro de la institución se ha establecido un equipo en la División de Políticas para ayudar a traducir este compromiso en modalidades de trabajo tanto en los ámbitos de la sede central como en las regiones y los países. Esta nota describe la agenda Impulsores del Cambio del DFID.

### **INFORMACIÓN BÁSICA**

El propósito del equipo Impulsores del Cambio es acrecentar la capacidad del DFID y de otros donantes para comprender cómo ocurre el cambio —y la relación entre éste y la reducción de la pobreza— y brindar orientación y apoyo para usar dicha comprensión en el mejoramiento de la eficacia de nuestros programas bilaterales y multilaterales.

El interés del DFID en basar su trabajo en un mejor análisis de los factores que impulsan el cambio en el largo y el mediano plazo ha pasado al primer plano por muy buenas razones:

- Tenemos en el Reino Unido dos Libros Blancos y muchos “Documentos de Estrategia Meta” que exponen políticas sólidas para lograr las Metas de Desarrollo del Milenio, pero en muchos países los gobiernos carecen de capacidad de respuesta frente a las necesidades de los pobres.

- Conceptos como “falta de voluntad política” son una respuesta inadecuada a esta situación, pues sólo identifican una parte del problema y porque requieren explicaciones que no podemos proporcionar fácilmente.
- El desarrollo de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) aumenta la urgencia de comprender y responder a las estructuras de incentivos subyacentes que rigen las políticas en un país.
- Aprender de la historia debe ser una tarea primordial del trabajo en el desarrollo internacional. Sin embargo, no somos muy buenos haciendo esto.

En general, los donantes encuentran más fácil decir *qué* debe hacerse para reducir la pobreza que *cómo* ayudar a que esto suceda. Sabemos por la evidencia que abogar por un diseño de políticas estándar no funciona. Hay un creciente reconocimiento de que los programas de desarrollo eficaces deben basarse en la comprensión de los factores económicos, sociales, políticos e institucionales que impulsan o bloquean el cambio dentro de un país o región específicos. Esto requiere pensar más estratégicamente en el cambio, y en cómo usar más eficazmente la asistencia para apoyar procesos de cambio que conduzcan a resultados mejores y más sostenidos a favor de los pobres.

### **¿CUÁL ES EL ENFOQUE IMPULSORES DEL CAMBIO?**

El enfoque Impulsores del Cambio es una manera de comprender la economía política de la reducción de la pobreza en los países en desarrollo. Dirige la atención a los factores subyacentes y de largo plazo que generan un ambiente favorable a la reforma en diferentes países, y a los factores que afectan más directamente los incentivos y la capacidad para el cambio a favor de los pobres. Adoptar este enfoque requiere tomar como punto de partida la situación local, y no políticas preconcebidas. También significa adquirir una perspectiva de largo plazo, a la par que se detectan oportunidades de corto y mediano plazo para apoyar el cambio estratégico.

No pensamos desarrollar un marco conceptual único y global que nos permita hacer un análisis de los factores que impulsan el cambio. Más bien, estamos alentando a nuestras oficinas nacionales a que se hagan un conjunto de preguntas estructuradas en diferentes planos acerca de la

dinámica del cambio a favor de los pobres en los países en donde trabajan. Hemos adoptado este enfoque como la mejor manera de incorporar una perspectiva propia de la economía política en el trabajo del DFID, de forma que sea apropiada para los diversos contextos en que trabajamos.

Uno de los primeros resultados del equipo Impulsores del Cambio ha sido un *Documento de Enfoque* inicial, que expone estas preguntas con más detalle<sup>1</sup>. El documento describe seis áreas clave en las cuales las oficinas nacionales deben formularse preguntas estructuradas.

- Un *análisis básico del país*, que abarca los factores sociales, políticos, económicos e institucionales que afectan la dinámica y las posibilidades del cambio.
- La *dinámica del cambio a mediano plazo*, que abarca los incentivos y capacidades de los agentes que operan dentro de dominios institucionales específicos (por ejemplo, los procesos políticos).
- El *rol de las fuerzas externas*, que incluye acciones de los donantes, las modalidades de asistencia y las estrategias que influyen sobre los procesos.
- El *vínculo entre cambio y reducción de la pobreza*, que abarca la manera en que los cambios esperados afectarán la pobreza, en qué rango de tiempo y las implicancias de ello.
- Las *implicancias operativas*, que incluyen cómo traducir tal comprensión en estrategias y acciones en el Plan de Asistencia en el País.
- El *cómo trabajamos*, que abarca los incentivos de la organización para que el personal adquiera y retenga un conocimiento más profundo del contexto del país.

No todas estas áreas y preguntas deben ser abordadas simultáneamente. Sin embargo, existe el riesgo de que si no son consideradas en algún momento, la agenda Impulsores del Cambio tenga poca influencia en lo que el DFID hace.

<sup>1</sup> Drivers of Change Team. "What Does Drivers of Change Mean for DFID? A Draft Approach Paper". DFID, 8 de agosto del 2003.

### ¿QUÉ TRASCENDENCIA TIENE ESTO?

Existe el peligro de que Impulsores del Cambio sea visto como un “producto” analítico que sea leído por unos cuantos miembros del personal y luego sea guardado en un estante. El enfoque Impulsores del Cambio implica más que un análisis adicional. Estamos exhortando a nuestras oficinas nacionales a considerar diversas maneras de responder preguntas relativas a la economía política de la reducción de la pobreza. Por ejemplo, las estamos alentando a desarrollar un *proceso* estructurado de análisis y reflexión que puede incluir la necesidad de encargar estudios específicos, y que puede renovarse de manera regular. La comprensión generada mediante este proceso debe impregnar directamente el diseño del Plan de Asistencia en el País.

Como consecuencia de una comprensión más profunda de los Impulsores del Cambio, quisiéramos que las oficinas nacionales puedan:

- Desarrollar Planes de Asistencia en el País más focalizados y estratégicos, centrados en intervenciones que aborden los factores estructurales e institucionales que afectan las posibilidades de cambio en beneficio de los pobres.
- Adoptar una perspectiva de largo plazo sobre cómo sería posible producir el cambio, de modo que los indicadores de avance de corto plazo identificados en el ciclo (tres años) del Plan de Asistencia en el País estén impregnados por una visión de largo plazo (de 10 a 15 años).
- Desarrollar cronogramas e indicadores más realistas sobre el cambio a favor de los pobres.
- Analizar en detalle la noción de “falta de voluntad política”, en los casos en que se la identifica como un riesgo de importancia para el éxito del programa.
- Incluir intervenciones que aun cuando no reduzcan directamente la pobreza, sí apoyen indirectamente la posibilidad del cambio a favor de los pobres.
- Pensar seriamente en la manera en que la asistencia afecta los incentivos y concebir a los donantes como actores políticos.

### ¿QUÉ ES UN “IMPULSOR DEL CAMBIO”?

Aunque no pensamos desarrollar un marco conceptual global, hay algunas ideas que impregnan el enfoque Impulsores del Cambio.

Cuando las agencias donantes hablan sobre *impulsores del cambio*, típicamente se refieren a agentes individuales de la reforma. Sin embargo, el DFID entiende como impulsores del cambio rasgos estructurales, instituciones formales e informales y agentes individuales. A este respecto, el enfoque Impulsores del Cambio nos aparta de un foco exclusivo en los reformadores individuales para dirigirnos hacia una comprensión de los factores sistémicos e institucionales más amplios que influyen en las posibilidades de éxito de los individuos. Por *impulsores del cambio* se entenderá normalmente la *interacción* entre cada uno de estos factores, teniendo en su centro relaciones de poder, desigualdad y conflicto.

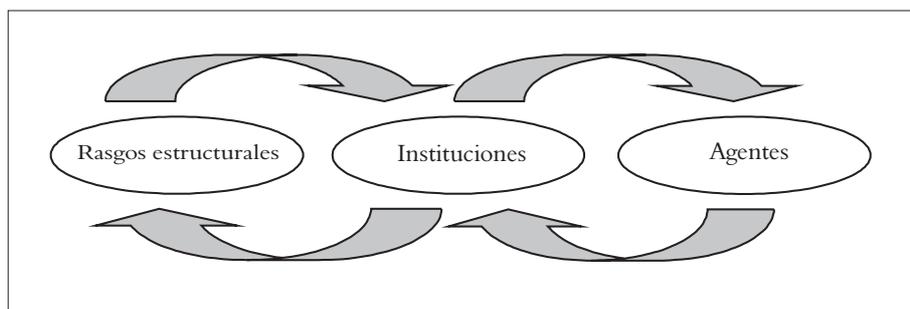
Es importante observar que puede haber impulsores del cambio negativos para los pobres, así como impulsores que sirvan para reproducir el *statu quo*. El énfasis está en comprender, en el primer caso, qué clase de cambio (o ausencia de cambio) está sucediendo y por qué, analizando en detalle la interacción entre estructuras, instituciones y agentes.

Los rasgos estructurales abarcan la historia de la formación del Estado, los recursos naturales y humanos, las estructuras económicas y sociales. Las instituciones incluyen las normas que estructuran el comportamiento de los agentes, y pueden referirse tanto a instituciones formales como informales. Los agentes son individuos y organizaciones que persiguen intereses particulares. Hay vínculos causales en ambas direcciones, entre rasgos estructurales e instituciones, así como entre instituciones y agentes, como se indica más abajo<sup>2</sup>.

Los rasgos estructurales tienden a estar profundamente arraigados y a cambiar sólo lentamente (aunque puede haber excepciones). Las instituciones son más fluidas y más susceptibles al cambio en el mediano plazo. Las acciones de agentes específicos pueden afectar el marco institucional. Los agentes también pueden afectar los rasgos y procesos estructurales, pero de forma mediada por el marco institucional. De la misma manera, los rasgos estructurales impactan sobre los agentes mediante las institu-

<sup>2</sup> Los conceptos esbozados aquí fueron desarrollados por el Oxford Policy Management, que realizó varios estudios iniciales sobre impulsores del cambio para el DFID. Véase Oxford Policy Management. “Drivers of Change: Reflections on Experience to Date”. Oxford, junio del 2003.

ciones. En consecuencia, el desempeño institucional es central para la comprensión de los procesos de cambio y de la forma en que éstos impactarán sobre los pobres.



#### ¿A QUÉ NOS REFERIMOS CON “CAMBIO A FAVOR DE LOS POBRES”?

El cambio a favor de los pobres puede definirse de varias maneras. Tomados en conjunto, los Documentos de Estrategia Meta brindan una buena base para comprender qué clase de cambio podría producir beneficios sostenidos para las poblaciones que sufren pobreza. En general, el DFID cree que el proceso de desarrollo será más favorable para los pobres en la medida en que:

- Los factores que impulsan el crecimiento económico creen demanda por los recursos y habilidades a los que los pobres tienen acceso. Por ello, el crecimiento basado en la manufactura y servicios con uso intensivo de trabajo, o en la pequeña agricultura, podría ser más favorable para los pobres que el crecimiento basado en la explotación de recursos minerales con uso intensivo de capital.
- Los recursos de los pobres aumenten —particularmente, mediante el mejoramiento de la infraestructura de salud, educación, transporte y comunicaciones—, para que ello les permita aprovechar las oportunidades que los procesos de crecimiento pueden crear.
- Las instituciones de particular importancia para el sustento de los pobres sean responsables ante éstos o respondan a sus intereses.

Para el DFID, el cambio a favor de los pobres implica la interacción (compleja) entre el cambio económico, social, político e institucional. Históricamente, el cambio político e institucional ha tendido a aumentar a consecuencia de cambios sociales y económicos. Sin embargo, el enfoque Impulsores del Cambio no busca proporcionar un “modelo meta” sobre cómo ocurre el cambio a favor de los pobres ni privilegiar un factor causal sobre otro. Más bien, el énfasis está puesto en un análisis específico para el contexto, impregnado por nuestra comprensión general de qué clase o dirección de cambio tiene más probabilidades de ser favorable para los pobres que otra.

Al mismo tiempo, comprendemos menos de lo que deberíamos el *cambio político y económico*. Esto es cierto a pesar de que la “falta de voluntad política” suele ser citada como un riesgo para lograr nuestras metas programáticas. Más generalmente, las agencias donantes tienden a ser deficientes en la investigación y respuesta a los factores políticos e institucionales que determinan si existe o no la “voluntad” para la reforma. Sin embargo, para que apoyemos genuinamente el cambio positivo a favor de los pobres, en oposición a la simple prescripción de un conjunto de “cosas que deben hacerse”, debemos mejorar nuestro juego en esta área. Esto significa mejorar nuestra comprensión del cambio político e institucional a favor de los pobres en contextos particulares y nuestro entendimiento de cómo nosotros como agencias donantes podemos apoyar tal modificación.

En esta tarea no tenemos que empezar desde cero. Ya tenemos una idea basada en un análisis histórico de qué dirección de cambio político e institucional podría producir recursos mejores y más sostenidos a favor de los pobres<sup>3</sup>. Si los demás factores son constantes, el DFID comprende que el cambio político e institucional a favor de los pobres consiste en pasar de sistemas en que el poder está fuertemente concentrado y altamente personalizado, y donde las personas pobres tienen que buscar beneficios como clientes, a sistemas en que el poder está distribuido de manera más amplia, las instituciones se basan más en las normas formales y las personas pobres tienen incentivos y oportunidades para organizarse como ciudadanos y para reclamar acceso a activos y servicios como un derecho. En otras palabras, una transición de “clientes” a “ciudadanos”. Un sistema “basado en el ciudadano” incluiría lo siguiente:

<sup>3</sup> Véase “Better Government for Poverty Reduction” (de próxima aparición), DFID Discussion Paper, 2003, y “The Significance of Understanding Political Capacity for Reducing Poverty”, DFID Governance Department, 2002.

- Un sentido básico de comunidad política y de control estatal de las instituciones clave.
- Asunción de responsabilidad política y rendición de cuentas basada en expectativas sobre el Estado como la fuente de derechos públicos universales, predecibles y sujetos a reclamo.
- Instituciones públicas basadas en normas formales, con cierta autonomía frente a la esfera de las relaciones personales.
- Una formulación de políticas más predecible y transparente, que brinde incentivos a las acciones colectivas y políticas de los partidos en busca de instituciones de servicio público más activas, para así facilitar la resolución de conflictos.
- Movilización política menos basada en identidades locales y sociales (étnicas, regionales) que en preocupaciones e intereses comunes

#### ¿CÓMO ESTAMOS IMPULSANDO ESTA AGENDA?

El equipo Impulsores del Cambio de la División de Políticas tendrá corta duración y será de efecto catalizador. Su principal finalidad, hasta que el equipo se disuelva en julio del 2004, es dotar al personal del DFID de las herramientas e incentivos correctos para comprender los factores que impulsan el cambio y usar esto en el diseño regular de programas nacionales. Las áreas específicas de trabajo para el equipo son las siguientes:

- *Dar apoyo operativo* a las oficinas nacionales, lo que incluye consejería sobre aspectos prácticos, aprendizaje de lecciones en los planos regional y nacional, e identificación de investigadores de todo el mundo que puedan ayudar al DFID y a otros donantes a investigar el tema de los impulsores del cambio.
- *Desarrollar nuevos enfoques* para comprender los impulsores del cambio en áreas específicas de pertinencia operativa; a saber: la política y los incentivos que apuntalan la Estrategia para la Reducción de la Pobreza; la economía política de los procesos presupuestarios y políticos; relaciones y patrones de asunción de responsabilidades entre Estado y sociedad civil; rol de los donantes como actores políticos e incentivos que ellos crean para el cambio.

- *Cambiar la manera en que trabajamos* dentro del DFID, para asegurar que el enfoque Impulsores del Cambio se convierta en parte regular de lo que hacemos. Esto incluye crear los incentivos organizacionales correctos para que el personal adquiera, retenga y use un conocimiento más profundo del contexto del país y sus procesos de cambio.
- *Profundizar la colaboración externa* con otros departamentos del gobierno británico y otros socios en el desarrollo. Esto incluye desarrollar formas de colaboración más estrecha con la Foreign and Commonwealth Office (FCO) dentro del gobierno británico, con donantes bilaterales mediante la Red de Gobernabilidad del Directorio de Cooperación para el Desarrollo (CAD) de la Oficina de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y con el Banco Mundial.

Noviembre del 2003