

Hacia un cambio a favor de los pobres en el Perú: el rol de la comunidad internacional¹

FRANCISCO SAGASTI²

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 DFID³; en segundo lugar, en el trabajo hecho por el autor sobre la evolu-

¹ 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.

² 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.

³ 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.]

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.]

ción y perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo⁴; en tercer lugar, en los resultados y publicaciones del programa Agenda: PERÚ, que el autor codirigió de 1993 al 2001⁵ y, en cuarto lugar, en los resultados de un taller convocado por el DFID⁶.

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.

⁴ 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.

⁵ 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 21st 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.

⁶ 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.

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 refuercen 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 prelude 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	Alta	Baja	Ninguna
Crónica	Alta	Media	Baja
Endémica	Alta	Alta	Alta

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 exacerbaban 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 categoría⁷.
- *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

⁷ 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.

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 pobreza⁸

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

⁸ 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 (camino, 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 faculta 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	Alta Baja	Ninguna
Crónica	Alta	Media Baja
Endémica	Alta	Alta	Alta

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.