

## **AMPAY: GOBIERNOS DICTATORIALES PARA ADMINISTRAR LA POBREZA**

**Humberto Campodónico**

**La puesta en marcha de las reformas estructurales en el Perú desde principios de la década del 90 no ha logrado solucionar el problema de la pobreza. Actualmente, el 15% de la población sigue viviendo en situación de pobreza extrema y el 50% en situación de pobreza. Para los defensores del modelo económico vigente, esta situación debe considerarse como transitoria, como un costo duro, pero inevitable y necesario. Los beneficios para toda la población llegarán, más temprano que tarde, y de lo que se trata es de perseverar en el cumplimiento de las metas de política económica.**

La situación de pobreza ha llegado a tal nivel que, según Félix Murillo, director del INEI, el 38% de los hogares peruanos consumen alimentos donados por el gobierno. Esta cifra llega al 60% en algunos departamentos de la Sierra<sup>1</sup>. Lo que esto significa es que, para muchos peruanos, la alimentación diaria depende directamente de lo que el gobierno les otorga, fundamentalmente a través del Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA). Lo más grave de esta situación es que aumenta la dependencia alimentaria y se alteran los patrones de producción y consumo de alimentos. En muchos poblados de la Sierra, la donación de alimentos está desincentivando los cultivos tradicionales entre los campesinos.<sup>2</sup>

Pero la ayuda del gobierno a la población no sólo se da en el campo alimentario. Existen otros programas tales como el FONCODES, el Plan Sierra que ejecuta el PRONAMACHCS (Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hídricas y de Conservación de Suelos), el Plan de Caminos Rurales, el

---

<sup>1</sup> Ver INEI, **Impacto de los Programas de Apoyo Alimentario en las condiciones de vida**, Lima marzo del 2000. El documento fue elaborado por Rosa Flores.

<sup>2</sup> Esto también tiene un impacto económico: las importaciones de alimentos bordean los US\$ 700 millones anuales. Asimismo, las importaciones de alimentos provenientes de Estados Unidos, a través de la PL 480, se han triplicado durante el gobierno de Fujimori: según la AID, pasaron de US\$ 24 millones en 1989 a un máximo de US\$ 70 millones en 1994; en 1999 la cifra ascendió a US\$ 54 millones.

Programa de cunas infantiles (Wawa Wasi). Todos estos programas son apoyados por la Banca Multilateral de Desarrollo. (Banco Mundial y BID). Desde 1993, los créditos concertados con estos organismos para el combate a la pobreza, superan los 800 millones de dólares. Estas cifras no incluyen los préstamos concertados con los ministerios de línea (Salud y Educación).

El gasto social en el Perú ha aumentado fuertemente desde 1992, pasando del 2% del PBI en ese año a 7,6% del PBI en 1999. Aún así, nuestro país se encuentra muy por debajo del gasto social que realizan países como Argentina o Uruguay, donde la cifra se acerca al 20% del PBI.

Existe una diferencia entre el gasto social de los países mencionados y el del Perú, puesto que en esos países está dedicado a lo que se llama inversión en capital humano, a través de los Ministerios de Salud y Educación, mientras que en nuestro caso, ha crecido la importancia de los organismos ya mencionados.

Para administrar ese gasto se ha creado una frondosa maquinaria administrativa, la misma que ha hecho aumentar el número de empleados del gobierno. En esa maquinaria tienen considerable importancia ex militantes del APRA (Absalón Vásquez, Alberto Kitazono) y también ex militantes de Izquierda. Lo más negativo es que esa maquinaria está al servicio político del gobierno y ha cumplido un rol importante en la estrategia de la re-reelección.<sup>3</sup>

### **Un caudillismo neo-liberal**

Las políticas de apertura, desregulación y privatización implementadas desde 1990-91 han logrado que se retomen importantes niveles de inversión y de crecimiento. Pero éste no se ha traducido en la creación de empleos. Como lo hemos analizado en otro artículo, el déficit de empleos hasta el 2007 será de 2'500,000.<sup>4</sup> Las empresas privatizadas, por ejemplo, apenas si

---

<sup>3</sup> Ver la publicación de Robert Schady del Banco Mundial, **Buscando votos: la economía política de FONCODES, 1991-95**, Washington, agosto de 1999.

<sup>4</sup> Ver **Actualidad Económica del Perú**, # 205 y 206, «Las privatizaciones, la generación de empleo y la pobreza de la PEA ocupada». De aquí al 2007 (8 años) la oferta de trabajo crecerá en 2 millones de personas, que adicionadas a más del medio millón que se encuentran en desempleo abierto confieren una necesidad imperiosa de crear puestos de trabajo permanentes de un orden de 2.5 millones.

generarán el 12% de ese total. Y, como lo ha demostrado Javier Iguíñiz, en la década del 90 en el Perú no se ha generado, en términos netos, ni un solo puesto de trabajo estable y con remuneraciones adecuadas.<sup>5</sup>

En otras palabras, lo que se viene configurando en el país, es una situación en la cual pareciera que el 50% de la población no tiene cabida en el actual modelo. Con lo cual, se tiende al agravamiento de la exclusión social actualmente existente. Es justamente por la falta de empleo que el gasto social se eleva de esa manera. Lo que va creando una relación perversa: como las políticas de libre mercado no pueden hacerse cargo del 50% de la población que está en situación de pobreza, es el Estado quien, a través de los programas sociales, se ocupa de satisfacer sus necesidades (esta política, que inicialmente se planteó como una política temporal, ahora aparece como un objetivo estratégico, es decir permanente).

La exclusión social ha llegado, hace ya buen tiempo, a las clases medias, para los cuales se ha acuñado un nuevo término: son los «nuevos pobres». En efecto, los ingresos de esta clase media, según las Cuentas Nacionales del INEI, han disminuido en 6% de 1994 a la fecha. En 1999 se dio en el Perú un hecho insólito: el impuesto a la renta pagado por las personas naturales fue mayor que el pagado por las personas jurídicas.<sup>6</sup> Es en este sector también donde, en términos relativos, ha habido la mayor pérdida de empleos. Es por ello que en las filas de la clase media han crecido las manifestaciones de inseguridad económica, no solamente en el Perú sino en toda América Latina.

Estos golpes a la clase media son uno de los factores que han determinado que ésta comience un movimiento de oposición al actual gobierno.<sup>7</sup> La clase media constituye también el sector más educado e ilustrado y depende mucho menos del Estado que la población que vive en situación de pobreza y extrema pobreza. Podríamos decir que su capacidad de movilización es inversamente proporcional a su dependencia de los favores del gobierno.

---

<sup>5</sup> Ver Javier Iguíñiz: «El empleo precario, objetivo estratégico del gobierno». En: **Quehacer** # 122.

<sup>6</sup> En términos reales, ambas cantidades descendieron en 1999; pero descendieron más los impuestos de las personas jurídicas debido a la recesión económica de ese año.

<sup>7</sup> Además, claro está, existe la oposición al autoritarismo y la defensa del Estado de Derecho.

Para el gobierno, existe un punto clave para su sobrevivencia. Se trata de que el 50% de la población pobre no haga el siguiente razonamiento: *son las políticas de este gobierno las que determinan que no haya empleo y que nosotros dependamos de las donaciones, dádivas y obras que de cuando en cuando nos regala el presidente. Por lo tanto, lo que tenemos que hacer es cambiar esas políticas.*

Cada vez que los dirigentes de la oposición se han dirigido a estos sectores para tratar de explicar que la solución a sus problemas radica en la generación de empleo y no en seguir recibiendo donaciones, la maquinaria política del gobierno ha reaccionado de manera simplemente feroz, tanto en los medios de comunicación como en los sectores de base a los cuales tiene llegada directa.<sup>8</sup> La «guerra sucia» desatada contra ellos afirmaba que querían cerrar los comedores y cortar toda la ayuda a los pobres.

Lo que se está configurando, entonces, son relaciones sociales que se basan en las donaciones, el clientelismo y una maquinaria política que se dedica a administrar la pobreza. Así se satisface todo aquello que no puede proveer el neo-liberalismo. Valdría la pena reflexionar más en profundidad sobre este fenómeno que tiene características perversas, por ambos lados. En todo caso, lo que también parece ser cierto es que ha nacido un caudillismo de nuevo tipo: el caudillo neo-liberal en el marco de nuevas relaciones entre capital y trabajo. La pregunta es: ¿podrá durar?

### **La necesidad de orden social**

Desde hace ya algunos años, el Banco Mundial y el BID afirman que si en América Latina la situación de empleo no mejora y se agravan las condiciones de pobreza y de distribución desigual del ingreso, entonces la inestabilidad social podría dar paso a la inestabilidad política, con la cual se estarían socavando las bases de legitimidad de las reformas estructurales de contenido neo-liberal. Esa es la razón central que sustenta, por lo menos en el papel, las iniciativas de estos organismos para impulsar las reformas de segunda generación, destinadas a asegurar la «gobernabilidad» (mejora de las instituciones, reformas del Poder Judicial, descentralización, entre otras.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Ese ha sido el caso, por ejemplo, con las organizaciones de madres de los comedores populares y de los vasos de leche.

<sup>9</sup> Este es el discurso, pero en el día a día sigue primando el apoyo a las reformas de primera generación. En este caso, del dicho al hecho hay mucho trecho.

Lo que estaría sucediendo en el caso peruano, es que, ante la inexistencia de voluntad política de avanzar en ese sentido, se ha optado por el refuerzo del autoritarismo, para lo cual se usan todos los resortes del poder gubernamental. Esa es una vía muy peligrosa e insostenible en el mediano plazo. De ello no parecen darse cuenta importantes sectores del empresariado, que apuestan al mantenimiento del modelo económico, sin modificación alguna. Para ellos, el actual gobierno es indispensable porque, de un lado, garantiza el orden social debido a su control sobre los sectores de la población pobre y, de otro, mantiene el esquema de política económica que les permite seguir obteniendo beneficios. El mal conocido es mejor que el bueno por conocer. Esa visión miope, en el corto plazo, refuerza las posiciones de los sectores más duros del gobierno. A la larga, el «orden» que quiere mantener ese sector del empresariado no puede durar. La mitad del país ya no soporta el régimen y no parece que vaya a cejar hasta conseguir cambios.

Por último, ¿es que para mantener este modelo económico se están volviendo indispensables los regímenes autoritarios y dictatoriales en países donde el 50% de la población vive en situación de pobreza y no se generan los empleos necesarios? Una mirada a otros países de la región nos muestra una situación preocupante, por decir lo menos.

No lo creemos. Las políticas alternativas existen. A las reformas de segunda generación brevemente enunciadas líneas arriba, hay que agregarles la necesidad de poner en marcha políticas sectoriales que impulsen a aquellos sectores que sí pueden generar empleo: agricultura, industria, construcción y turismo.<sup>10</sup> Ese programa alternativo requiere concertación democrática y fortalecimiento de las instituciones, objetivos que, evidentemente, no están en la agenda del actual gobierno.

---

<sup>10</sup> Ver el ya clásico libro de Alice Amsden: **Asia's next Giant: South Korea and Late Industrialization**, Oxford University Press, 1989. También el libro del propio Banco Mundial: **El milagro del este asiático**, Washington, 1993.