

LOS POBRES: ETERNOS CONVIDADOS DE PIEDRA

GIANMARCO LEÓN CILIOTTA¹

La semana pasada, sentado frente a mi computadora como todos los días, recibí una llamada de la revista *Quehacer* pidiéndome un artículo sobre cómo debería ser la política social de un hipotético gobierno de izquierda en el Perú, desde la perspectiva de un joven. Por supuesto, acepté gustoso la invitación, sin percatarme de lo complicada que resultaría esta tarea (empezando por descifrar qué es la izquierda en el Perú).

Le estuve dando vueltas al tema durante la semana para, finalmente, darme cuenta de que escribir el artículo, tal como me lo habían pedido, requeriría largas jornadas de lectura, una extensión mucho mayor de la que se me concedía y quizá me costaría que muchas de las personas que estuvieran leyendo el texto lo dejaran en cuanto empezara la enumeración de las medidas de política que sería imperativo poner en práctica en el corto, mediano y largo plazo.

Así que, en las siguientes líneas me dedicaré a presentar algunas reflexiones conceptuales —no medidas particulares de política que se deben adoptar— transcritas de las notas que fui tomando a lo largo de la semana mientras pensaba el tema e investigaba entre algunas lecturas y páginas web.

La primera pregunta a la que tuve que responder fue qué entender por política social, pues —como en todo— siempre es bueno tener claras las bases para poder arribar a elaboraciones más o menos coherentes. Por política social entiendo aquellas medidas que toma el Estado para asegurar a los ciudadanos una serie de derechos básicos, establecidos en el contrato social, que les permitan acceder a un mínimo nivel de vida aceptable. Es decir, una red de seguridad que, por un lado, atienda a los pobres y grupos más vulnerables, dándoles la posibilidad de superar situaciones —coyunturales y estructurales— que impidan o limiten su desarrollo individual y social; y, por otro lado, sirva como una herramienta de política que dé al Estado la posibilidad de hacer efectivos una serie de derechos positivos de la ciudadanía.

En ese sentido, para el caso del Perú, un país en el cual el 54,1% de la población vive en situación de pobreza monetaria, alrededor de 25% de los niños menores de 5 años están desnutridos, el rendimiento de los alumnos de primaria en pruebas de rendimiento matemático y verbal es el más bajo entre los países participantes en las pruebas PISA,² y más de la mitad de los trabajadores son informales, no encuentro una clara delimitación entre la política económica, las

¹ Bachiller en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se desempeña como asistente de investigación en el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

² Pruebas aplicadas en varios países que miden el rendimiento de los alumnos en matemática, ciencias y lenguaje.

políticas sectoriales y la política social propiamente dicha, pues todas ellas se orientan, directa o indirectamente, a los objetivos mencionados.

Me centraré, pues, solo en el análisis de aquellas políticas que directamente buscan asegurar a la población oportunidades que les permitan el real ejercicio de sus libertades, y llevan a cerrar las brechas que existen en nuestra sociedad, no así de las políticas destinadas a generar crecimiento económico o empleos de calidad.

EQUIDAD, EXCLUSIÓN Y DERECHOS

Cualquier sociedad parte del establecimiento de normas básicas de convivencia, las que se sustentan en una determinada concepción del ser humano y cómo este puede alcanzar su realización en sí mismo y como miembro del grupo social del que forma parte. Así, hay principios éticos que se establecen como la línea de base sobre la cual va a actuar la sociedad para permitir que esta realización sea efectiva. Ello se lleva a cabo mediante el establecimiento de derechos y deberes que —en una sociedad democrática— son propios de todos los ciudadanos por igual. Estos derechos y deberes deben estar claramente establecidos, de tal manera que no existan discordancias entre lo que el ciudadano exige a la sociedad y viceversa.

Para el caso de las políticas sociales, más nos preocupa el lado de los derechos ciudadanos —que implican deberes de la sociedad en general y el Estado en particular— en el sentido de que se debe brindar a los individuos aquellas condiciones básicas establecidas en el contrato social. Uno de los principios rectores que marca la acción de la política social —partiendo de los mencionados principios éticos— es el de la búsqueda de la equidad en la distribución de oportunidades y capacidades entre la población, entendiendo por eso la necesidad de reducir las brechas entre los sectores sociales en distintos campos del desarrollo humano. En el Perú esto se plantea como un enorme reto, pues, tal como lo muestran los indicadores cuantitativos de la tabla, la situación distributiva es realmente grave. Además de estos indicadores, las brechas en lo que respecta a calidad de los servicios son igualmente preocupantes.

Desigualdades entre deciles, variables de infraestructura distrital y características individuales

	Decil más pobre*	Decil más rico*	Ratio
Infraestructura educativa ¹			
Número de Escuelas Primarias	1 598	7 256	0.22

Número de Escuelas Secundarias	262	3 624	0.07
<hr/>			
Infraestructura de Salud ²			
Número de Establecimientos de Salud	359	1479	0,24
Número de médicos en establecimientos de salud	110	18140	0,01
<hr/>			
Características individuales			
Años promedio de educación de la población mayor de 15 años ³	3,37	10,11	0,33
Tasa de desnutrición infantil ⁴	44,5	2,61	17,05
Gasto per cápita mensual promedio ^{3**}	81,17	1 076,01	0,08
<hr/>			

* Los deciles para las variables de infraestructura son construidos con base en distritos ordenados por porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas; para las características individuales se construyeron deciles por gasto per cápita.

** Medido en soles corrientes a precios de Lima Metropolitana.

¹ Padrón de censos escolares 2002.

² Censo de Salud 1999.

³ Enaho 2002, IV trimestre.

⁴ Endes 2000.

Un problema que ha aquejado las políticas sociales en el Perú es la falta de una clara definición de los servicios y condiciones básicas que un individuo puede exigirle al Estado. Ello ha facilitado la manipulación de los programas sociales con fines políticos particulares, pues los funcionarios o gobiernos de turno se atribuyen logros que no responden a gestiones particulares; más bien, no son otra cosa que prácticas que siguen líneas de política objetivas. Ejemplos claros de este tipo de manipulaciones políticas los encontramos en el comportamiento de Foncodes en períodos preelectorales durante el Fujimorato³ o en la ejecución de obras de gobiernos locales particulares buscando logros políticos, aceptación de la población, entre otros. Este tipo de comportamientos demagógicos tiene como consecuencia que miles de peruanos y peruanas se vean privados de aquellas condiciones básicas que la sociedad está obligada a darles, agravando así el problema distributivo.

³ Este caso particular es analizado en Schady, Norbert R., «Seeking Votes: The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Found (FONCODES), 1991-95», *American Political Science Review*, n.º 94, 1999.

En la misma línea, una serie de estudios han demostrado que en el país existen diversos grupos que son sistemáticamente excluidos de la provisión de derechos básicos;⁴ el caso de la política social no es la excepción a la norma en ese sentido. Si bien muchas veces se llega a la población más pobre y marginada, aún hay mucho pan que rebanar en cuanto a la inclusión de ciertos grupos en la ejecución de las políticas sociales; ejemplos de esto los encontramos en la falta de una perspectiva multicultural que permita potenciar la agencia de aquellos sujetos que no se rigen por el mismo sistema de valores que el nuestro, de tal manera que, al buscar ayudarlos, terminamos sometiéndolos a un modelo de desarrollo que no se ajusta a sus necesidades y potencialidades. Es necesario ahondar la investigación en esos campos para contribuir efectivamente a la inclusión de perspectivas particulares en la aplicación de las políticas de Estado.

LA PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

La dictadura de la década pasada nos ha legado un aparato de políticas sociales dedicadas al asistencialismo en lugar del fomento de la agencia de los individuos y el empoderamiento de las comunidades. Es por ello que la participación de la comunidad organizada se hace necesaria en el diseño de las políticas de desarrollo que incluyan perspectivas e iniciativas de los propios beneficiarios, de tal manera que se reconozcan, desde la mirada del sujeto al que nos dirigimos, las potencialidades que han de ser explotadas para lograr un desarrollo sostenible en el tiempo.

Si bien durante el presente gobierno se han logrado importantes avances en esta línea, como, por ejemplo, la elaboración de los presupuestos participativos en los distritos, el caso de los CLAS para la gestión comunal de la salud y los Consejos educativos comunales (impulsados durante la gestión del ministro Lynch, pero luego detenidos por falta de iniciativa política), aún se espera poder avanzar más a través del desarrollo de la sociedad civil como actor presente en el proceso de diseño y monitoreo de las políticas de desarrollo.

La participación activa de la población en las políticas sociales tiene un doble valor. Por un lado, uno instrumental, en tanto obliga a que el Estado tome la perspectiva de los beneficiarios en la ejecución de las políticas y, ellos a la vez, se conviertan en agentes de monitoreo; y por otro lado, la participación tiene un valor

⁴ Al respecto véase: Herrera, Javier, *La pobreza en el Perú, 2001. Una visión departamental*. Lima: INEI-IRD, 2002; Figueroa, Adolfo; Teófilo Altamirano y Dennis Sulmont, *Exclusión social y desigualdad en el Perú*. Lima: Instituto Internacional de Estudios Laborales-PNUD-OIT, 1996; Trivelli, Carolina, *Características de los hogares pobres y no pobres en base al origen étnico de sus miembros: ¿el origen étnico afecta las posibilidades de desarrollo de estos hogares?*. Lima: IEP 2002 (mimeo). Un análisis sistemático del caso más grave de la exclusión social en el país, en el que se negó a ciertos grupos el derecho más básico —el derecho a la vida—, es mostrado claramente en el *Informe Final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación <www.cverdad.org.pe>.

en sí misma, en tanto genere redes sociales y promueva la formación de capital social.

En cuanto al valor de la participación en el diseño y ejecución de políticas sociales, esta hace que el Estado —que en otros casos tiende a replicar experiencias exitosas ajenas a la comunidad— tome la perspectiva particular, permitiendo así que se orienten mejor los recursos hacia espacios en los que realmente sean valorados por la comunidad, generando una mayor productividad marginal de la inversión social. Al respecto, el hecho de que la comunidad se interese por los proyectos generados sobre la base de sus intereses y necesidades, da incentivos para que se exija al Estado un eficiente uso de los recursos, así como transparencia en la gestión.

De la misma forma, la participación ciudadana tiene valor en sí misma, pues promueve el empoderamiento de la comunidad y crea redes sociales cuyo valor está extensamente demostrado en la reciente literatura sobre capital social.⁵ Asimismo, la participación de los individuos en las decisiones colectivas promueve sus iniciativas, y genera un círculo virtuoso hacia el desarrollo individual y social, dejando de lado el modelo de «Estado papá», tan popular en las políticas sociales asistencialistas de los ochentas y de la dictadura.

Así, la participación ciudadana y el establecimiento de derechos claros se constituyen en dos mecanismos que promueven la eficiencia y la equidad en las políticas sociales respectivamente. La primera, dado que el mayor compromiso e interés de la población hace que se exija un manejo transparente y se promuevan las iniciativas más competitivas en el mercado del desarrollo; y la segunda, en el sentido de que los derechos claramente delimitados empujan a que se dé prioridad a la población menos favorecida, de modo tal que se procure cerrar las brechas existentes entre ricos y pobres, y se busquen oportunidades efectivas para el abandono de la situación de pobreza.

ENTENDER LA POBREZA COMO UN FENÓMENO COMPLEJO PARA LA ADECUADA EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS

Las políticas sociales, como cualquier política pública, son la conclusión de un modelo teórico según el cual existen patrones de comportamiento de los agentes en un determinado contexto institucional. Asimismo, este modelo debe contar con claras definiciones de los conceptos con los que se va a trabajar. En nuestro caso, se ha de definir adecuadamente cómo se entiende la pobreza, para luego poder combatirla atacando los factores que la determinan, los cuales deben

⁵ Véase Putnam, Robert, «The prosperous community: Social Capital and Public Life», *American Prospect*, n.º 13, 1993 y Siles, Marcelo, El paradigma del capital social. Ponencia presentada en el Seminario Taller «Capital Social, Herramienta para los programas de superación de la Pobreza Urbana y Rural». CEPAL, 8 y 9 de enero de 2003.

estar establecidos en nuestro modelo y validados en contrastes con la realidad observable.

La pobreza es un fenómeno multidimensional, dinámico y hereditario. Multidimensional en tanto comprende dimensiones de la vida humana que van mucho más allá del plano de los ingresos, sin negar que estos sean muy importantes para la superación de la pobreza; dinámico, pues existe movilidad en la pobreza, que se ve como entradas y salidas, así como movilidad dentro de la pobreza; y hereditario, en el sentido de que las condiciones que hacen que una familia o grupo sea pobre tienden a reproducirse en las siguientes generaciones, a menos que haya modificaciones sustantivas en las condiciones iniciales que enfrenta una generación frente a aquellas que enfrentaron las generaciones que la precedieron.

En esta última caracterización de la pobreza notamos la existencia de dos espacios básicos en los que ella se genera y reproduce: en el ámbito del individuo y del grupo social en el que este se desenvuelve: el hogar y la comunidad. De esta forma, se nos presentan dos planos de análisis que interactúan entre sí y que es necesario tomar en cuenta para un diseño de políticas que pretenda enfrentarse con este fenómeno.

Así pues, debemos pensar las políticas sociales de manera tal que ataquen estos dos espacios donde se da la pobreza. Sin embargo, ¿cómo podemos diseñar políticas que alcancen separadamente ambos espacios? Desde mi perspectiva, la principal dificultad reside en el hecho de que hay que tomar en cuenta que el individuo considerado pobre se desenvuelve en un determinado entorno en el cual se distribuye la dotación de elementos deseables para procurar la salida de la pobreza. Tenemos así al hogar, al interior del cual se distribuyen los ingresos, alimentos y demás bienes de acuerdo con una función de maximización definida conjuntamente. Asimismo, en la comunidad, si bien no se da una maximización conjunta explícita, el hecho de que existan recursos naturales y bienes públicos y semipúblicos proporcionados por el Estado exige que haya una maximización implícita para su uso.

La acción del Estado entonces debe dirigirse específicamente hacia las restricciones que afectan en forma directa las funciones objetivo de estas maximizaciones: la dotación de activos, capital humano e ingresos del hogar; y por otro lado, el capital social, físico y productivo de la comunidad. Esta acción se debe llevar a cabo en el marco de los puntos desarrollados en los párrafos anteriores, de tal manera que se eviten las políticas asistencialistas, se generen oportunidades y capacidades en la población —empoderando a los grupos marginados— y se establezcan derechos claramente delimitados que permitan un acercamiento entre Estado y sociedad que haga la acción del primero más eficiente y equitativa.

Tal como lo mencioné al inicio, en este artículo no he pretendido dar líneas específicas de acción para la ejecución de la política social; solo he buscado

colocar ciertos puntos de reflexión conceptual sobre los temas en los que se deben fundar las políticas del Estado —específicamente las políticas sociales— con miras a una sociedad más equitativa y justa, que procure dar a sus ciudadanos un mínimo de oportunidades para su desarrollo, principios que, según creo, la izquierda peruana tiene como valores fundamentales.