

## Editorial

**E**l virtual inicio de la campaña política para las elecciones presidenciales de 1995 pondrá sobre el tapete uno de los importantes flancos débiles del actual gobierno: la profundización y extensión de la pobreza. La pobreza en el Perú es endémica, pero los desaciertos de los últimos gobiernos y las medidas de ajuste estructural del actual la han llevado hasta extremos inauditos. En 1991 sólo un tercio de la población era considerada «integrada socialmente» (sic) por la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV); es decir, no era pobre. En la sierra rural, la región que concentraba la mayor pobreza, sólo el 4% tenía la condición de «socialmente integrado»<sup>1</sup>.

La agudización de la pobreza es considerada por el gobierno un costo inevitable de las políticas de ajuste para lograr el control de la hiperinflación. En palabras del presidente Fujimori: «Un hombre bien enterado en el tema, el señor Michael Camdessus (director gerente del Fondo Monetario Internacional), ha dicho que primero debe haber economía sólida y clara para luchar contra la pobreza, pues con una economía hiperinflacionaria no hay posibilidades de salir del problema.» (*El Comercio*, 1º de setiembre de 1994.)

No es claro cómo puede lograrse primero una economía sólida con los niveles de pobreza señalados, aun cuando sea un entendido en la materia el que lo sostenga. Pero este es el punto de partida del gobierno para definir medidas de corto plazo que compensen los verdaderos estragos de las políticas de ajuste estructural, y que se expresan en programas como el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social, la Oficina Nacional de Cooperación Popular, el Programa de Emergencia e Inversión

1. CUÁNTO: *Encuesta sobre niveles de vida*. Lima: Cuánto S.A., noviembre de 1991. Salta a la vista lo inadecuado del concepto «no integrado socialmente» para calificar a los pobres: en la sierra rural el 96% de la población no estaría «integrada socialmente», lo cual es un absurdo. Lo que hace el concepto, finalmente, es ocultar el hecho de que los pobres lo son por la manera específica en que están integrados a la sociedad y a la economía.

*Social en el Instituto Nacional de Desarrollo o el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria.*

*Un primer rasgo de estos programas es que tienen escasa o ninguna vinculación con alguna estrategia de desarrollo del país. Enfrentan más bien situaciones de emergencia dirigidas a bolsones de pobreza. El problema es que en el Perú no se puede hablar propiamente de bolsones de pobreza, pues, como lo expresan las cifras expuestas, la mayor parte del país es pobre; lo que hay es «bolsones de no pobreza». Este hecho nos confronta con la desproporción entre los programas de corto plazo y el problema que pretenden enfrentar. No es que no sean necesarios; ocurre, más bien, que resultan dramáticamente insuficientes.*

*Considerar que la pobreza es sólo un problema de recursos escasos es desvirtuar su naturaleza. La pobreza es una condición **resultante**, no **original**. En un documento de gobierno podemos leer: «La magnitud del problema (de la pobreza) queda evidenciada cuando consideramos que el déficit social global, es decir, la diferencia entre los niveles actuales de consumo y aquellos que se requeriría para que **todos** accedan a la canasta básica completa, se acerca a los US\$ 15 mil millones anuales.»<sup>2</sup>*

*Es evidente que ese monto, equivalente a las exportaciones totales acumuladas (excluida la de los derivados de la hoja de coca) de cuatro o cinco años, no sólo resulta absolutamente inalcanzable sino que no resolvería el problema. El problema de la pobreza es cualitativamente diferente a uno de simple inyección de dinero, por alto que sea el monto. Si no, veamos el caso venezolano: a pesar de los miles de millones de dólares recibidos por renta petrolera durante décadas, ese país ha sido incapaz de resolver la pobreza de su población.*

*Los programas de corto plazo son necesarios para aliviar temporalmente a los pobres, pero no eliminan las causas de la pobreza. No deben ser llamados, por consiguiente, medidas contra la pobreza, pues simplemente no inciden sobre sus causas.*

*Para que logren aliviar la pobreza, y en la medida en que los recursos para los programas siempre son escasos, es muy importante que aquellos sean usados de manera eficiente.*

*Es particularmente necesario, por un lado, delimitar con claridad los grupos de la población a los que se busca beneficiar (los «grupos objetivo»). Por otro lado, deben combinarse diferentes programas para reforzar el efecto global: salud con alimentación o educación con alimentación, por ejemplo, de tal manera que haya una suerte de economía de escala. Como en varios países, en Chile hay una experiencia muy exitosa de cobertura nacional de combinación de programas de nutrición y de salud para la mujer gestante y los hijos hasta que cumplen los seis años. Desde*

2. «Lineamientos básicos de la política social». Ponencia presentada al Seminario Nacional Condiciones para lograr la seguridad alimentaria en el Perú. Cusco, 6-8 de junio de 1994.

la década del setenta el programa se municipalizó, y aparentemente funciona bastante bien hasta la actualidad. Es una manera de maximizar el uso de los escasos recursos disponibles.

Es de máxima importancia no sólo cómo se usan los recursos, sino cómo se aplican. Simplificando, pueden concebirse dos maneras. Una es la administración de los recursos —diseño y dirección en la ejecución de obras de infraestructura, por ejemplo— directamente por las agencias públicas u otras instituciones, cumpliendo la población «beneficiaria» un papel pasivo. La otra manera supone la participación activa de la población, ya sea a través de los gobiernos locales o de experiencias como aquellas que tienen como ejemplo a los comedores populares organizados y conducidos por las madres. En este caso también hay una distribución de recursos, pero el hecho de que estos sean administrados por el propio grupo objetivo (las madres) permite crear una nueva situación social al generar **organización**. Lo importante de la generación de organizaciones es que estas contribuyen a preparar a la población pobre que necesita ayuda a enfrentar ella misma sus problemas y a plantearse nuevas metas y posibilidades. La primera alternativa refuerza, por el contrario, actitudes pasivas y dependientes.

Los resultados serán muy diferentes según se adopte una u otra de estas dos modalidades. No es indiferente, por tanto, el que un programa como FONCODES sea manejado por una burocracia o por la población organizada en gobiernos locales. Lo que está en juego no es sólo un problema de eficacia a secas; se trata de probar si tales programas contribuyen o no a consolidar instituciones, a fortalecer a los sectores más débiles de la sociedad, a aquellos que menos poder y capacidad de negociación tienen. Si los programas son realizados por los gobiernos locales, habrá quien afirme que perderán «eficacia» —con cargo a definir qué entendemos por tal—, pero se produciría probablemente un valor adicional: además de promover los gobiernos locales y de favorecer la participación de la población, ello contribuiría a una democratización del propio Estado. No es, por tanto, en absoluto indiferente cómo se aplican estos programas.

La cuantificación del peso de la pobreza ha merecido mucha atención; lo mismo ha ocurrido con su distribución espacial. En setiembre de este año ha sido publicado un nuevo **Mapa de la pobreza**, utilizando los resultados del censo de población de 1993. La información estadística quizá sea suficiente para saber cuántos pobres hay, cuáles son sus carencias y cómo están distribuidos geográficamente. Pero es al mismo tiempo información sobre una población abstracta. No permite responder a las preguntas de por qué están en la situación en que se encuentran, cuáles son las restricciones que impiden que salgan de esa situación, cuáles son las ventajas u oportunidades que tienen para salir de ella, y los medios de los que

disponen. Tampoco nos permite descubrir la heterogeneidad al interior de esa categoría a la que llamamos «los pobres».

Algunos ejemplos mostrarán la relevancia de estas preguntas. Hay determinados instrumentos de política que pueden sustituir con ventajas, al menos en parte, a las «políticas sociales» y, más aún, a los «fondos de compensación».

Como ilustración: si hubiese programas de crédito **—no necesariamente subsidiado—** dirigidos a sectores de pequeños productores agrarios cuya principal restricción para incorporarse en condiciones aceptables al mercado (y así dejar de pertenecer a la categoría de «pobres») es precisamente el acceso a financiamiento, entonces se estaría luchando contra la pobreza de ese sector, creando al mismo tiempo riqueza. Tal programa de crédito sería una inversión incomparablemente mejor que tener programas que sólo ayuden a satisfacer carencias —que pueden ser permanentes, constituyéndose, desde el punto de vista de gastos, en un verdadero «barril sin fondo»— de este sector de la población. En la costa peruana, con buenos programas de crédito —en los cuales el Estado y la banca comercial tienen que intervenir, existiendo ya algunas experiencias interesantes a pequeña escala— podemos suponer razonablemente que varias decenas de miles de pequeños agricultores (quizá más de un cuarto de millón de personas incluyendo a los familiares) podrían dejar de ser «pobres». Medidas como estas son posibles, aun sin forzar o sin contrariar la actual política económica del gobierno.

Otro ejemplo tiene que ver con las relaciones laborales. Un diario local publicó a mediados de este año una serie de informes sobre la situación de las explotaciones auríferas en el departamento de Madre de Dios y de los trabajadores de esas explotaciones. Gran parte estos son púberes y adolescentes que reciben —cuando lo hacen— salarios ínfimos; viven en un contexto de tremendas carencias afectivas. Se violan todas las normas civilizadas escritas y no escritas, y el Estado no tiene absolutamente ningún tipo de intervención.

Estos trabajadores son pobres crónicos. Allí no hay un problema de «gastos» y «políticas sociales»: es un asunto de inobservancia de la legislación laboral y de abstención de la intervención del Estado para cautelar los derechos de los ciudadanos. Esa es una misión de Estado en cualquier sociedad civilizada. Si el Estado interviniese simplemente para que se cumpla la legislación laboral, entonces habría menos pobres o la pobreza sería menos aguda. Este es pues otro ejemplo de cómo puede combatirse la pobreza sin recurrir a fondos de compensación.

Lo mismo puede afirmarse de los asalariados en las áreas rurales de la sierra, la costa o la selva. Los pocos estudios que hay sobre el tema estiman que hay más de trescientos mil asalariados rurales. La mayor parte de ellos no tienen ninguna protección legal, ni tampoco la necesaria capacidad de negociación para influir en el mejoramiento de sus condiciones de trabajo y niveles de ingreso. **La falta de capacidad de negociación**

*es una de las causas por las cuales están en el nivel de pobreza actual, y una de las razones que explican la polarización en la distribución de los ingresos. Es evidente que con el nivel general deprimido de la economía peruana, en este momento los asalariados no dejarán de ser pobres aun si ganan en capacidad de negociación. Pero sí mejorarían su situación.*

*En algunos valles costeros, en zonas de agricultura «de punta» como las esparragueras, vinculadas a los mercados internacionales, un trabajador asalariado gana el equivalente a tres o cuatro dólares diarios<sup>3</sup>. Con ese nivel de ingresos, resulta evidente que se ubican entre los muy pobres. En este caso el amparo y la seguridad jurídica, y el fomento a la organización gremial para negociar, son tanto o más importantes que cualquier medida de compensación a la pobreza.*

*Es necesario, pues, hacer una diferenciación cuando se habla de «los pobres».*

*Aun cuando la erradicación de la pobreza dependerá del nivel de desarrollo que alcance el país y de una equitativa distribución de los ingresos, en las condiciones actuales se podrían comenzar a ejecutar políticas como las mencionadas. En el mismo sentido, es necesario restituir el papel de las instituciones, entre ellas el restablecimiento de la capacidad de la sociedad civil para presentar al gobierno propuestas de políticas razonables para enfrentar problemas. Con la crisis de los partidos, de los gremios y de los poderes públicos, esta capacidad —que siempre fue precaria— ha sido destruida en gran parte por la acción de los propios gobiernos.*

*Un gobierno realmente decidido a enfrentar la pobreza debe, así, abandonar el concepto de pobreza como un fenómeno social claramente identificable, mensurable y aislable. La pobreza y su reproducción está, por el contrario, en el propio núcleo de nuestra condición de país subdesarrollado, con el agravante de una extremada polarización en la distribución de los ingresos (y del poder en general) y de la debilidad de sus instituciones. Enfrentar esta condición es bastante más que distribuir dinero y realizar obras, más aún si el destino de estos recursos es determinado por una burocracia centralista.*

*El Consejo Editorial*

3. Sobre el tema, puede consultarse MARAÑÓN, Boris: «Obreros en la industria esparraguera», *Debate Agrario*, 18. Lima: CEPES, abril de 1994.