

## ■ PERÚ

# Una economía que poco sirve a las personas



La transferencia de los programas sociales al proceso de descentralización con nuevos espacios de participación ciudadana en gobiernos locales bajo la presidencia de Alejandro Toledo es un proceso complejo que recién comienza en Perú, mientras la falta de consulta a la sociedad civil en decisiones sobre algunos planes contra la pobreza genera malestares.

### Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social (CONADES)

Héctor Béjar

En el período 1995-2005, la realidad peruana se caracterizó por cambios políticos, aunque a nivel macroeconómico el enfoque neoliberal no presentó grandes transformaciones. Una primera etapa abarcó el tramo final del gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000)<sup>1</sup> y la segunda incluye los gobiernos del presidente provisional Valentín Paniagua (2000-2001) y de Alejandro Toledo (2001 hasta el presente). Esta última etapa ha configurado un dificultoso intento de transición a la democracia.

### Fujimori: políticas focalizadas

Además de vender gran parte de los activos nacionales, despedir empleados públicos, causar la ruina de las empresas nacionales e implantar un régimen de corrupción y ejecuciones secretas extrajudiciales contra la subversión, el gobierno de Fujimori aplicó programas focalizados para disminuir la pobreza extrema que siguieron los lineamientos de los organismos financieros multilaterales y se centraron en la construcción de escuelas, puestos médicos y saneamiento y en la distribución masiva de alimentos.

Al final del período de Fujimori, la pobreza se mantenía en términos relativos y había aumentado en términos absolutos. En 1985, cinco años antes del ajuste estructural de 1990, la pobreza afectaba a 42% de los peruanos. En 2001 alcanzaba 54,8%.<sup>2</sup>

En esa etapa, Perú suscribió a la declaración y la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 1995) e inició planes para combatir la violencia contra la mujer. No obstante, el ya existente Programa Nacional de Planificación Familiar y Salud Reproductiva y sus accio-

nes de Anticoncepción Quirúrgica Voluntaria tomaron un cariz contrapuesto a los compromisos asumidos en relación a los derechos de las mujeres.

En 2002 una subcomisión investigadora del Ministerio de Salud informó que durante el gobierno de Fujimori ese programa había efectuado un plan de esterilizaciones "voluntarias" de mujeres y hombres, especialmente en las zonas más pobres que, entre 1990 y 1999 esterilizó a casi 340.000 personas. Se estima que solo entre 1996 y 1997 fueron esterilizadas más de 250.000 mujeres.<sup>3</sup>

### Toledo: invitación a la participación, pocos cambios

Por su parte, los gobiernos de Paniagua y Toledo no se arriesgaron a integrar los programas sociales en una visión de conjunto y unos objetivos claros, lo que incrementó la fragmentación y la superposición. Si bien se logró eliminar la manipulación política en la mayoría de los casos, un enfoque asistencialista de la provisión de los servicios mantuvo la dependencia de los pobres respecto del Estado.

Este proceso tuvo lugar en un clima de insatisfacción ciudadana ante la continuidad del enfoque macroeconómico neoliberal, la debilidad de las nuevas autoridades para juzgar y castigar la corrupción del gobierno anterior, su renuncia práctica a reparar los daños causados por el conflicto armado interno (1980-2000)<sup>4</sup> y nuevos casos de corrupción.

Los aspectos más notables del gobierno de Toledo fueron el inicio de la regionalización y la descentralización<sup>5</sup> y la apertura de espacios de concertación y participación de la sociedad civil, por ejemplo en los consejos de coordinación local y los presupuestos participativos regionales y locales.

Asimismo, se buscó crear otros espacios de participación social. Partidos políticos, iglesias, organizaciones empresariales y centrales sindicales fueron convocados al debate de un acuerdo nacional de largo plazo. Pero los resultados de esta discusión

no lograron concretarse, pues el acuerdo carece de carácter jurídico obligatorio y no ha sido aplicado. Además, no contó con la participación de los frentes regionales<sup>6</sup> ni de los partidos de izquierda.

La Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza fue integrada por representantes de diversos sectores estatales, iglesias y organizaciones de la sociedad civil, conformando en todo el país más de 1.000 mesas provinciales y distritales integradas por representantes del Estado y organizaciones populares que diseñan los objetivos y acciones de la intervención pública en diversos niveles.

### Regionalización y descentralización

Tras la aprobación de las leyes de regionalización y descentralización, se realizaron en 2002 comicios para elegir a los presidentes de las 25 regiones. Estos presidentes, que suelen tener criterios divergentes sobre las políticas sociales, carecen de recursos - en conjunto solo reciben 18% del presupuesto del sector público, estimado en PEN 38.441 millones (USD 12.000 millones) - y no han tomado ninguna medida notable. Asimismo, la mayor parte de los presidentes tiene un estilo autoritario y esto determina que, en los hechos, los consejos de coordinación regional no funcionen.

En los gobiernos locales la situación es diferente. La nueva Ley General de Municipalidades les otorga amplios poderes, incluida la posibilidad de crear y administrar programas sociales, y el nuevo régimen económico incrementa sus recursos. De todos modos, la transferencia de los programas sociales en el marco de la regionalización y la descentralización es un proceso complejo y lento que recién comienza.

### La agenda de Beijing

Desde 2000, los gobiernos de Perú no han llevado a cabo ninguna medida significativa en relación a la agenda sobre género de Beijing. El reconocimiento oficial a las organizaciones de mujeres que trabajan en comedores populares para que intervengan en la planificación nutricional parece un gesto menor ante la falta de apoyo oficial al Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, cuyo objetivo es la equidad y que no ha sido aprobado.

6 Los frentes regionales son movimientos sociales que reúnen, según el caso, a organizaciones de base, federaciones gremiales, sindicatos, grupos vecinales, asociaciones de comerciantes y microempresarios y otras.

1 Fujimori asumió como presidente en 1990 y en 1992 dio un golpe de Estado. Tras ser reelecto en 1995 amnistió a miembros de las fuerzas armadas y la policía condenados por violaciones de los derechos humanos. En las elecciones de abril de 2000 volvió a presentarse como candidato pese al impedimento constitucional de reelección. Tras escándalos de corrupción, en noviembre de ese mismo año huyó a Japón desde donde renunció el gobierno.

2 Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) 1985, ENNIV 1991; Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 1994, ENAHO 1997, ENAHO 2001.

3 Ministerio de Salud, "Informe final sobre la aplicación de la anticoncepción quirúrgica voluntaria (AQV) en los años 1990-2000". 8 de junio de 2005, [www.trdd.org/PERU\\_Informe\\_Final\\_AQV.pdf](http://www.trdd.org/PERU_Informe_Final_AQV.pdf)

4 En 1980 el Partido Comunista de Perú-Sendero Luminoso y en 1984 el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru lanzaron la lucha armada contra el Estado. La lógica de la guerra se mantuvo hasta 2000.

5 La Ley N° 27680, de 2002, regula la descentralización y la gestión de las municipalidades.

La lucha contra la violencia familiar dejó de ser una política de Estado cuando el organismo correspondiente fue reducido a un rango menor en la burocracia administrativa. La violencia persiste en diversas formas, como el tráfico nacional e internacional de mujeres, especialmente niñas, para el comercio sexual, la falta de reparación moral y material a las mujeres víctimas de las acciones de grupos guerrilleros u organismos represores del Estado, la falta de derechos cívicos y sociales, la ausencia de reconocimiento del trabajo de las amas de casa y otras.

Según las cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática, 44% de la población económicamente activa está subempleada, y de esta proporción, 54% son mujeres.<sup>7</sup>

### En deuda con la pobreza

La necesidad de gastar más en políticas sociales choca con las restricciones que impone el pago de la deuda externa. El gobierno definió los programas sociales prioritarios de Salud Individual, Salud Colectiva, Educación Inicial, Educación Primaria, Educación Secundaria, Promoción y Asistencia Social y Comunitaria, a los que entre 1999 y 2003 asignó unos PEN 38.000 millones (USD 11.700 millones). Gran parte de esta suma se destina a remuneraciones, bienes y servicios.<sup>8</sup>

En 2004 el gobierno desarrolló 19.803 pequeños proyectos de lucha contra la pobreza, llegando a 11,9 millones de beneficiarios con una inversión de USD 1.534 millones.<sup>9</sup> Esto significa aproximadamente el 12% de un presupuesto del sector público, estimado en USD 12.000 millones.

Pero al pago de la deuda externa se asigna más del doble. Su servicio representa 27,5% del presupuesto del sector público y compite con la inversión social y los gastos previsionales, que constituyen 19,6% del presupuesto.<sup>10</sup> El Sistema Público de Pensiones está desfinanciado y la recaudación de aportes es insuficiente en relación a los pagos. En los últimos cinco años, el Tesoro Público cubrió, en promedio, 81% de esos egresos.<sup>11</sup> Mientras tanto, las Administradoras de Fondos de Pensiones, controladas por bancos monopólicos, disponen de los ahorros individuales sin ningún control de los ahorristas.

En el período 1995-2005, la inversión social osciló entre el 30% y 40% del Presupuesto del Sector Público, lo que significa una inversión social total aproximada de USD 35.000 millones.<sup>12</sup>

### La política social por sectores

La educación pública enfrenta serios problemas de acceso de las poblaciones rurales y pobres a la escuela primaria. Además, es muy común que en las

escuelas rurales exista un solo maestro para varios grados, y solo la mitad de los niños y niñas cursan el grado correspondiente a su edad. Apenas 20% de los niños que empiezan la educación primaria llega a completar la secundaria.<sup>13</sup>

En salud pública, la falta de inversión del Estado en campañas de prevención ha sido la causa del recrudescimiento de la malaria y el dengue. La creación del Seguro Integral de Salud, con la meta de atender al conjunto de la población pobre de todo el país, ha tropezado con deficiencias de infraestructura, escasez de médicos dispuestos a trabajar por bajos salarios en poblaciones urbanas pobres y áreas rurales y un déficit financiero permanente.

En una población de 26 millones, solo 7,7 millones pertenecen a algún sistema contributivo de seguro de salud, 5,4 millones de personas no pobres carecen de todo tipo de seguro y 13,3 millones viven en condiciones de pobreza y sin seguro médico.<sup>14</sup> En 2000, solo 57,95% de los partos fue atendido por personal especializado.

Para los programas de vivienda, se apeló a contribuciones de los ciudadanos hechas en la década anterior. Si el gobierno de Fujimori abusó de los recursos del Fondo Nacional de Vivienda para invertirlos en obras de infraestructura en barrios pobres, el de Toledo los usó para programas dirigidos específicamente a los sectores de menores ingresos de la clase media. Sin embargo, no se respaldan los esfuerzos de autoconstrucción que cientos de miles de familias realizan todos los días en los asentamientos precarios que proliferan rodeando las principales ciudades del país.

En lo relativo al alivio de la pobreza, las cifras revelan que, en 2002, cerca de 14,6 millones de personas - 54,3% de la población - no podía satisfacer sus necesidades indispensables. Más aún, el 23,9% es extremadamente pobre.<sup>15</sup>

La política social se canaliza en tres proyectos: el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, la Estrategia de Desarrollo Rural y la Estrategia de Seguridad Alimentaria. En la práctica, se siguen aplicando el plan del Vaso de Leche, administrado desde los municipios que distribuyen leche a comités formados por madres de familias pobres y el Programa Nacional de Alimentos, que provee a los comedores populares. Ambos han sido criticados por sectores de la derecha académica alegando que sufren grandes pérdidas por excesiva burocracia.

Posiblemente en respuesta a estas críticas, a comienzos de 2005 el gobierno anunció la implementación del Programa Juntos, bajo el que las familias beneficiarias recibirán USD 30 mensuales a condición de cumplir determinadas obligaciones referidas a educación y salud pública. La medida generó polémica, pues fue tomada sin la participación del Acuerdo Nacional, la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza y los sectores interesados en las políticas sociales.

Si se comparan los actuales indicadores sociales con los de 1995, año en que se celebraron la Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague, se encontrará que, en ese año en Perú, la mortalidad infantil era 55,5 por cada 1.000 nacidos vivos (niñas 48,8, niños 68,8), mientras en 2000 se situaba en 43 por 1.000 nacidos vivos (niñas 39,6, niños 50,1).<sup>16</sup>

En 1996, la tasa de mortalidad materna se ubicaba en 252 por cada 100.000 nacidos vivos, mientras en 2000 bajó a 185 por cada 100.000 nacidos vivos y en 2005 a 180 por 100.000 nacidos vivos (290 por 100.000 en áreas rurales).<sup>17</sup> La desnutrición crónica afectó a 24,8% de los niños menores de 5 años como promedio nacional durante todo el período, llegando hasta 60% en algunas áreas rurales.<sup>18</sup>

En conjunto, si bien los indicadores sociales mejoraron entre 1995 y 2005, siguen dejando que desear. La pobreza y la desnutrición infantil crónica no se han superado.

### La sociedad civil demanda

Por su parte, la sociedad civil ha mostrado una intensa actividad en materia de políticas sociales. Aun durante las sesiones preparatorias de las conferencias de Copenhague y Beijing, una red de organizaciones no gubernamentales formó la Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social (CONADES). Su propósito es abrir un espacio de debate permanente en torno a la pobreza y las políticas sociales en el que participen el Estado, los actores privados y la sociedad civil. Desde entonces, el movimiento ha crecido, realizando nueve conferencias anuales con un promedio de 2.000 delegados por conferencia.

En estos diez años, la CONADES construyó una plataforma de los temas más importantes de política social. Ha apoyado decididamente a la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, desde la que participó en las discusiones del Acuerdo Nacional. Asimismo, impulsó el diseño de los presupuestos participativos en las 25 regiones del país y en gran número de los 2.000 municipios existentes. En octubre de 2004 decidió apoyar la iniciativa ciudadana Llamado Mundial a la Acción contra la Pobreza, creando un comité especial que impulsará la campaña a nivel nacional.

La idea fundamental de la CONADES es que la macroeconomía debe estar al servicio de las personas. Sus integrantes sostienen que la principal limitación de Perú para poder aplicar plenamente los acuerdos de Beijing, Copenhague y Monterrey<sup>19</sup> estriba en que gran parte del ahorro nacional es exportado a los países acreedores como pago de la deuda externa.

(Continúa en pág. 262)

7 ENAHO 1998.

8 Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público.

9 Vega Carreazo, Rudecindo. "Políticas para superar la pobreza". Exposición del 27 de enero de 2005 ante la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales.

10 Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)

11 MEF; Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Marco Macroeconómico Multianual 2005-2007.

12 MEF.

13 Ministerio de Educación.

14 Ministerio de Salud. Distribución del Aseguramiento en Salud 2001.

15 MEF; BCRP, op cit.

16 Instituto Nacional de Estadística e Informática. Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 1992 y 2000.

17 Centro Latinoamericano de Demografía. Boletín Demográfico, N° 65, 2000; Fondo de Población de las Naciones Unidas. Estado de la población peruana 1997; Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 1996 y 2000.

18 Ministerio de Salud, 2000.

19 Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Monterrey NL, México, 18-22 de marzo de 2002.

## PALESTINA

(viene de pág. 235)

### El papel de la sociedad civil

Con cientos de millones de dólares de ayuda destinados a Cisjordania y la Franja de Gaza, la sociedad civil está comprometida con los programas de reducción de la pobreza y de desarrollo para fomentar la construcción del Estado.

La sociedad civil participa de una iniciativa del PNUD en asociación con la PCBS para adaptar localmente los Objetivos de Desarrollo del Milenio mediante indicadores de pobreza locales. También hay un intento de crear un banco de préstamos para los pobres que actualmente tiene un capital inicial de USD 10 millones. Palestina cuenta con su propio Informe sobre Desarrollo Humano. Los actores árabes y palestinos de la sociedad civil se sumaron a la iniciativa de la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia Occidental para rehabilitar la infraestructura socioeconómica en Palestina. En el plano internacional la Red Palestina de ONG participa en el Llamado Mundial a la Acción contra la Pobreza (GCAP).

ONG locales e internacionales trabajan para aumentar y fortalecer los programas de microcréditos y microempresas ya que muchas mujeres carecen del acceso a los servicios de información, recursos o crédito.

### Recomendaciones para la acción local e internacional:

- Desarrollar e implementar un plan internacional de apoyo que implemente el derecho humanitario internacional en los Territorios Palestinos Ocupados.
- Realizar campañas eficaces de apoyo internacional para acabar con la ocupación ilegal israelí de Cisjordania, la Franja de Gaza y Jerusalén.
- Vincular la agenda de la reducción de la pobreza con las agendas internacionales.
- Lograr la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las campañas del GCAP.
- Presionar a la Autoridad Palestina para que modifique el MTDIP incorporando un enfoque género y aplicando adecuadamente la estrategia contra la pobreza.
- Lograr la participación de las comunidades locales y organizaciones de base en el desarrollo de estrategias y programas de reducción de la pobreza y aumentar el papel de la mujer y demás grupos marginados en los procesos de decisión. ■

## PARAGUAY

(viene de pág. 239)

La política educativa fue la única que sobrevivió a varios gobiernos. Sin embargo, a pesar del importante incremento presupuestario en educación, los logros se han limitado a un incremento de la cobertura de la educación primaria, sin avances importantes en otros niveles educativos ni en la calidad y formación docentes.

Con respecto al combate a la pobreza en particular, las acciones fueron aisladas, tanto a nivel regional como institucional, y no tuvieron en cuenta las causas multidimensionales de la pobreza. Recién a partir de 2005 el país cuenta con una Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. No obstante, la misma carece de medios económicos, recursos humanos capacitados e inserción institucional adecuada para su implementación. Si bien su abordaje conceptual considera la pobreza como un problema estructural y dimensionalmente complejo, los proyectos que ha diseñado dejan entrever una visión asistencialista y coyuntural y no integran los aspectos redistributivos, de reactivación económica y del empleo o sociodemográficos como la salud reproductiva y la educación pertinente y de calidad.

### La sociedad civil crea capital social

La falta de un proyecto de país a largo plazo que defina un conjunto de acciones coordinadas para la lucha contra la pobreza obstaculiza los potenciales efectos positivos de las acciones aisladas, desaprovechando los recursos humanos, financieros y naturales disponibles.

En respuesta a esta situación, la sociedad civil creó espacios de demanda y discusión, así como de seguimiento y evaluación de las acciones públicas buscando incidir en las decisiones gubernamentales y finalmente en las condiciones de vida de la población, a la luz de los compromisos internacionales en la Cumbre de la Tierra (1992), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000), entre muchos otros.

Las comisiones vecinales y las organizaciones campesinas, juveniles y otras producen permanentemente diagnósticos y propuestas y crean capital social. La efectividad de sus acciones depende en gran medida del conjunto de la sociedad, pero también de una apertura de la clase política y burocrática que permita un cambio sustancial en su modo de relacionarse con la sociedad, persiguiendo el objetivo de mejorar la calidad de la democracia. ■

## PERÚ

(viene de pág. 241)

El programa macroeconómico inaugurado por Fujimori y mantenido por Toledo incluye grandes facilidades a las empresas transnacionales. Estas se han ubicado en los únicos puntos rentables de la economía e impiden al Estado usar la recaudación impositiva para financiar la lucha contra la pobreza. Se trata de una doble exacción: el servicio de la deuda externa se lleva la quinta parte del presupuesto anual, y no es posible obtener más fondos porque las grandes empresas disfrutaban de privilegios. Así, el Estado peruano es un actor maniatado sin los recursos suficientes y sin una estrategia. En esas condiciones, es previsible que los Objetivos y Metas del Milenio no puedan cumplirse. Salvo que, en el camino, el pueblo organizado y la sociedad civil ejerzan la presión suficiente para producir los cambios políticos indispensables que reformen a fondo las políticas de Estado y el Estado mismo. ■