

PERÚ, POLÍTICA REDUCCIÓN DE LA POBREZA



INDICE

PARTE I**EL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS PERUANO Y LA PROMOCIÓN DE LAS REFORMAS A FAVOR DE LOS POBRES***Alicia Phillips Mandaville*

I. Resumen Ejecutivo	9
II. Metodología	10
III. Marco Conceptual	11
Por qué examinar el sistema de partidos políticos	11
Puntos de partida	12
Organización del Documento	13
IV. Características del Sistema Político Peruano	14
Unos <i>shocks</i> repetidos en el sistema político, han configurado a los partidos actuales	14
Las expectativas públicas desafían el Buen Gobierno	20
Análisis del costo beneficio político: Participar en la reducción de la pobreza resulta demasiado costoso	21
V. Implicaciones para la Formulación e Implementación de Políticas	24
Los partidos internamente incapaces de coordinar la prosecución de las políticas	24
Los comportamientos institucionalizados en el Congreso crean obstáculos para las reformas	26
La rotación en los puestos de liderazgo	27
Énfasis en la cantidad legislativa	28
Falta de cohesión partidaria sin células	28
Relaciones ambivalentes con los medios	28
Análisis individuales de costos-beneficios políticos	29
La autoridad de los gobiernos locales aún está en evolución	29
Los actores políticos todavía siguen aprendiendo cómo alcanzar beneficios, tanto personales como públicos	30
VI. Conclusiones y Recomendaciones del Programa	31
I. Desarrollar la capacidad en los funcionarios electos, de cumplir con las responsabilidades relacionadas con las reformas	32
II. Respaldar la capacidad de los partidos políticos mediante una asistencia técnica dirigida	33
III. Integrar la capacidad civil en cuestiones relevantes para los procesos de políticas y reformas	33
VII. Obras Citadas	34

PARTE II

SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL PERÚ Y LA PROMOCIÓN DE LA REFORMA PRO-POBRES: PRESENTACIÓN HISTÓRICA Y DE CONTEXTO

Ricardo Portocarrero Grados

I. Introducción	35
Los partidos políticos en el Perú	35
El sistema de partidos políticos en el Perú	36
La evolución de los partidos y los procesos políticos durante la República	37
La ausencia del tema pobreza en las agendas políticas recientes	44

ELITES POLÍTICAS Y POBREZA EN EL PERÚ REPUBLICANO: UNA VISIÓN PANORÁMICA

Carlos Fernández Fontenoy

I. Introducción	47
II. Políticas y Pobreza en el Siglo XIX	48
Liberales y Conservadores	48
Surgimiento de los Partidos Políticos	49
El aporte de González Prada	49
III. Siglo XX: Nuevas Interpretaciones y Respuestas al Problema de la Pobreza	50
3.1 Partido Civil y Demócrata: Pobreza y Desarrollo	51
La vida de los pobres	51
Los pobres y el mundo de la Política	52
La Generación del 900 y el Partido “Futurista”	53
3.2 El partido Democrático Reformista: Leguía y la Patria Nueva	54
El nuevo protector de la Raza Indígena	54
3.3 Hacia un Nuevo Enfoque de la Pobreza: Haya y Mariátegui	55
Feudalismo, Semi-feudalismo y Pobreza	55
La pobreza y su solución	56
3.4 Pobreza, Reforma y Revolución	57
Los Partidos Reformistas frente a la Pobreza	58
Acción Popular y la Democracia Cristiana	58
La oportunidad perdida: Reforma en democracia	59
La reforma con dictadura: El gobierno revolucionario de las Fuerzas Armadas	60
¿Un Golpe de Estado contra la Pobreza?.	61
Segundo Gobierno de Acción Popular (1980-1985).	63
La Izquierda Comunista y Socialista.	65
3.5 Fujimori, Economía Abierta y Pobreza.	66
Su visión de la Pobreza.	66
Crecimiento de Programas y del Gasto Social.	67
3.6 Toledo: Descentralización y Desarrollo	69

PARTE III

SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS Y REFORMAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA: BALANCE DE LA EXPERIENCIA.

Enrique Quedena.

Introducción	71
Primera Parte: Pobreza y Partidos Políticos	72
1. Importancia asignada al tema de pobreza	72
2. Las posibilidades de lograr consensos para su tratamiento	73
3. La dimensión regional-local y los factores culturales en la estrategia de lucha contra la pobreza	74
4. Otros temas vinculados a la pobreza en el Perú	75
5. Organización de la discusión programática al interior del Partido y el procesamiento de la propuesta del NDI	76
6. Influencia de los pobres en los Partidos Políticos	76
Segunda Parte: Conclusiones y Recomendaciones	77
1. Principales conclusiones	77
2. Recomendaciones	77

COMBATIENDO LA POBREZA: LA PROPUESTA DE UNIDAD NACIONAL

<i>Andrea Stiglich Watson</i>	79
I. Historia e Ideología	79
II. El trabajo de Unidad Nacional desde 2001 en el área social	81
III. Como Crear Consenso Político para Coadyuvar en la Reducción de la Pobreza en el Perú	84

PARTIDOS POLÍTICOS Y REFORMAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA: EL CASO DEL APRA.

Javier Tantaleán Arbulú.

LA POBREZA Y EL PARTIDO APRISTA PERUANO	87
1. Ubicación del tema de pobreza dentro del Ideario Político Partidario	87
2. Estudios y diagnósticos elaborados por el Partido Aprista sobre la pobreza en el Perú	87
3. Recepción del tema en los más recientes documentos partidarios: Plataformas Políticas y Planes de Gobierno	88
4. Instancias partidarias encargadas de trabajar cotidianamente el tema	88
OTRAS IMPLICANCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES	
5. Principales propuestas planteadas por el Partido Aprista al Congreso de la República, al Ejecutivo y a los Gobiernos descentralizados	89
6. Mecanismos empleados para evaluar los avances obtenidos.	91
7. Formas empleadas por los sectores pobres para influir sobre las decisiones del Partido Aprista Peruano, encaminadas a atender sus necesidades.	91
8. Posibilidades de desarrollar el tema dentro del Partido Aprista en los próximos años (tomando en cuenta el próximo proceso electoral)	92
LA PROPUESTA DE TRABAJO PRESENTADA POR NDI	

9. ¿La propuesta presentada por NDI significó la oportunidad para sistematizar la información que existía sobre el tema al interior del Partido Aprista?	93
10. ¿Qué otros impactos logró la experiencia? (<i>¿qué se hizo y logró en cada oportunidad?</i>)	84
11. ¿Cuántas personas asumieron este trabajo?	94
12. ¿Participaron de alguna manera los principales líderes del Partido Aprista?	94

INTRODUCCIÓN

UN POBRE MUNDO RICO

Cuando a finales del 2003, nos plantearon la inquietud del DFID (Ministerio para el Desarrollo Internacional) del Gobierno del Reino Unido, por realizar en el Perú una serie de investigaciones en profundidad y algunos programas piloto para estudiar y fomentar la participación *activa y constructiva* de actores políticos partidarios en esfuerzos concretos por reducir la pobreza, estábamos frente a un océano de posibilidades, a una ventana de oportunidades, que no podíamos desperdiciar.

El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (*NDI, por sus siglas en inglés*) a través de su Departamento de Gobernabilidad Democrática, ha identificado los temas relativos a las reformas a favor de la reducción de la pobreza (*reformas pro-pobres*), como un aspecto medular de la gobernabilidad y de las buenas prácticas a ser implementadas por los decisores políticos y sociales. Gracias a los extraordinarios aportes de Alicia Phillips Mandaville como Oficial de Programas, del *Senior Advisor* de ese Departamento, Scott Hubli, del gran interés puesto de manifiesto por nuestro Presidente Ejecutivo Ken Wollack, de nuestro equipo para América Latina y el Caribe y de la experiencia recogida por el propio DFID y el NDI en otras partes del mundo, especialmente en África, pudimos iniciar esta ronda de contactos, análisis y actividades, que concluyeron en una serie de documentos que presentamos en esta publicación y en 26 eventos de variada índole, en los que intervinieron 14 organizaciones políticas y casi 1500 dirigentes partidarios y activistas. Nuestra oficina de Bolivia, gerenciada por Francisco Herrero y su equipo de trabajo, emprendió un estudio similar y el entusiasta apoyo del propio DFID en las personas de Mark Lewis, de Carlos Santiso y de Adam Behrendt, fueron

piezas claves en el desarrollo de este trabajo. Por supuesto, fueron determinantes la mística y el compromiso con el tema, puesto por el equipo del NDI en el Perú, en las personas de Javier Alarcón, Susana Gastiaburú, Graciela Trillo y Jesús Bellorín, así como los aportes iniciales de Katie Prud'homme.

Si el objetivo de la actividad política es la de proporcionar el bienestar general de la gente –*lo que hoy se conoce como desarrollo humano*– algo debe estar sucediendo para que *del dicho al hecho*, nos estemos enfrentando a una terrible realidad que desmiente y desnuda esta aspiración que, lejos de concretarse, nos presenta un cuadro cada vez más preocupante, pues, por ejemplo, para el 2001, ya teníamos en América Latina, unos 220 millones de pobres, de los cuales sólo en Brasil ya se contaban 40 millones en pobreza absoluta.

La Cumbre del Milenio promovida por la ONU –*de cuya existencia, la población en general, no está informada*– ha planteado acciones concretas y plazos que se acortan en un recurso no renovable como lo es el tiempo. Haberse propuesto que para el año 2015, se haya reducido a la mitad la proporción de gente que vive en extrema pobreza, no es poca cosa. Y si del Perú hablamos, la brecha entre el crecimiento económico sostenido (que reconocemos y le auguramos permanencia) y el escaso desarrollo humano (*que no es sólo económico sino también social, político y cultural*), es enorme y por supuesto, injusta. No basta el crecimiento, es muy importante la calidad del mismo.

Hoy en promedio, la mitad del ingreso nacional de cada país, va sólo a un 15% de la población. No es fácil acceder al mundo de estas cifras en el Perú –*por ello la importancia del nuevo Censo*– pero el Banco

Mundial ya ha señalado que 54 de cada 100 peruanos es pobre y de éstos, 21 son considerados como «indigentes», o sea que estamos hablando de 5 millones de habitantes viviendo con apenas 3, 20 soles al día. Evidentemente (*y lamentablemente*) no es un asunto sólo peruano: en el Brasil, el 10% más rico es propietario del 46% del ingreso nacional, mientras que más de la mitad sólo tiene el 15%.

¿Porqué el sabio italiano Antonio Raimondi se ha atrevido a decir muchos años atrás, que el Perú es un mendigo sentado sobre un banco de oro?

Un país que cohabita con más de la mitad de sus familias en situación de pobreza, es no sólo, éticamente intolerable y socialmente inaceptable sino que pone en riesgo todo el ya frágil andamiaje democrático y el escaso sustento institucional.

Para que se dé el desarrollo humano, se deben cumplir por lo menos, tres (3) premisas básicas, que cada persona debe poder tener: 1) disfrutar de una vida prolongada y saludable; 2) poder adquirir conocimientos y 3) tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Si no se poseen estas tres cosas esenciales, muchas otras oportunidades continuarán siendo inaccesibles.

Insistimos en que si la democracia languidece, si se aleja de su razón de ser, no sólo se pone en riesgo sus formas de organización política, sino que se altera de manera sustancial la capacidad de los individuos para ejercer su plena libertad.

La democracia no debe ser sólo una conquista sobre sistemas políticos insatisfactorios, sino también el producto de la construcción cotidiana de comunidades políticas y sociales tolerantes con las diferencias que las enriquecen, por lo cual, existe una última dimensión que no puede estar ausente en el rediseño de los partidos de cara a su presente y futuro: nos referimos a la dimensión ética, que es como el paraguas de todas las demás, pues no creemos que funcione ningún proceso de rediseño organizacional, ideológico o programático –y ningún cambio generacional- si no parte de una auténtica revolución moral.

Las ofertas electorales, las estructuras organizativas, las leyes y estatutos de los partidos, la organización electoral, los militantes y simpatizantes partidarios y los discursos mismos, deben ser expresiones tangibles de esta revolución moral, entendida como un cambio – desde adentro de la política- para transformar a la

política y saldar una deuda social milenaria de nuestros pueblos ya hartos y muy cansados para seguir esperando.

Coincidimos plenamente con Bernardo Kliksberg que la pobreza no es una maldición inevitable sino el producto de decisiones y políticas humanas, las cuales pueden sin duda reorientarse. Este texto pretende resumir un esfuerzo en ese sentido, realizado por un significativo grupo de organizaciones políticas y de expertos en la materia.

Este estudio no ha sido realizado para alimentar interminables debates académicos sino para proponer y promover con urgencia a la sociedad peruana – especialmente a aquellos que pretenden dirigirla y liderarla- algunos de los cambios que permitan revertir la exclusión y el empobrecimiento, pues sí pensamos que podemos llegar a la visión compartida de una nación productora de más riqueza y mejor distribuida.

Una de las principales enseñanzas es que la primera tarea que deben desarrollar quienes definen políticas en estas áreas, debe ser el de generar los datos necesarios para tomar *decisiones informadas* respecto al verdadero impacto de las reformas sobre los pobres. Y hacerlo, incorporando a la gente en la solución de sus problemas. Hace años, Félix Rohatym, Embajador de Estados Unidos en Francia declaró que, para revertir estas situaciones teníamos que convertir en ganadores a los perdedores, so riesgo de que, si no lo hacemos, todos nosotros nos convertiríamos también en perdedores.

Democracia es mucho más que elecciones. ¿De qué sirve una democracia electoral pero con ausencia de ciudadanía comprometida? Como dice Eduardo Cáceres: «... *la historia republicana del Perú es una historia de democracias efímeras y recurrente autoritarismo...*» pero más adelante señala: «*entre 1978 y el 2002, en el Perú se desarrollaron 17 procesos electorales, incluyendo seis elecciones presidenciales y parlamentarias, dos elecciones de Asambleas Constituyentes, un Referéndum y ocho elecciones municipales (incluyendo la última y la elección de los Gobiernos Regionales)*». Democracia es también mucho más que tener casi 300 partidos aspirando a participar en las próximas elecciones peruanas. Coincidimos plenamente con Fernando Tuesta, cuando opina sobre el sistema de partidos peruano e indica que: «*no existe sistema político democrático con una multiplicación de partidos así*».

Cuando uno ve un país con un sinnúmero de partidos, medianos y pequeños, lo que observa es que hay una fragilidad institucional... ».

El año pasado, el Perú optó por declararlo como el de la «Gobernabilidad Democrática»; nos produjo una tremenda frustración la cantidad de buenas ideas y proyectos que no pasaron de ser una larga lista de buenas intenciones, porque los intereses particulares prevalecieron sobre los colectivos y de ello no se escapó nadie, pues entraron en el mismo saco, los dirigentes políticos, empresariales, sociales y hasta en algunos casos los religiosos y muchos ciudadanas y ciudadanos que siguen optando por el individualismo y el egoísmo y sólo reaccionan de manera solidaria cuando algunos elementos subjetivos consiguen «tocarles el alma». Quitémonos la máscara: por falta de una verdadera voluntad política, pero también personal, demasiadas cosas están por hacer y siempre parece que estamos esperando que alguien las haga por nosotros.

El desarrollo está indisolublemente asociado con la capacidad política de la sociedad. La política ha terminado por pagar el precio de los errores de muchos de los actores políticos. Pero ello no debe implicar menos política sino más y mejor política, esa donde todos quepamos.

Si podemos entender que las ideas políticas deben ser *formas de hacer* y no solamente *formas de ser*, es posible que podamos recuperar la tan debilitada confianza en la política y en sus dirigentes.

Estas páginas hablan de posibilidades y de esperanzas a concretar. Contrariamente a la opinión pública generalizada, nosotros apostamos a que los partidos y demás organizaciones políticas en el Perú, encabecen esta gran cruzada por la promoción de las reformas a favor de los pobres. Pero en estas tareas, todos tenemos el compromiso de participar. Y los tiempos urgen, ya no esperan más.

*Luis Fernando Nunes
Director para el Perú
National Democratic Institute (NDI)*

PARTE I

EL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS PERUANO Y LA PROMOCIÓN DE LAS REFORMAS A FAVOR DE LOS POBRES

*Por Alicia Phillips Mandaville
Senior Program Officer*

I. RESUMEN EJECUTIVO

Este documento presenta un análisis del sistema de partidos políticos en el Perú y la forma en que éste afecta la capacidad de los funcionarios democráticamente elegidos para impulsar cambios en favor de los pobres. Aunque en el 2004 se dieron las tasas más altas de crecimiento económico en más de una década, el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estiman que la mitad de la población peruana sigue viviendo en la pobreza. A ojos de muchos observadores nacionales e internacionales, esto se debe a que el Estado ha sido incapaz de implementar las reformas con suficiente rapidez como para hacer frente a las serias desigualdades y pobreza. Preocupado por esta tendencia, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) auspició una combinación de investigaciones en profundidad y programas piloto, para estudiar y fomentar la participación constructiva de los actores políticos partidarios en los esfuerzos por reducir la pobreza. Este trabajo fue emprendido por el Instituto Nacional Demócrata (NDI), una institución que hace tiempo viene implementando programas de desarrollo democrático en el Perú, América Latina y en todo el mundo.

Desde comienzos de 2004, el NDI emprendió investigaciones preliminares, referidas a las estructuras partidarias y al comportamiento de los activistas de los partidos dentro de las instituciones gubernamentales. Dicha información fue entonces usada para diseñar programas de actividades que estimularían una

participación partidaria práctica, con la reducción de la pobreza como un tema tangible. Entre agosto y diciembre de 2004, el NDI llevó a cabo 26 foros sobre la reducción de la pobreza con 14 partidos, alcanzando a 1,352 dirigentes partidarios y militantes. La respuesta de los participantes de los partidos políticos en estos eventos fue incorporada a este informe final de síntesis, que incluye, tanto un análisis del sistema político como recomendaciones para los miembros de la comunidad internacional que desean respaldar la reducción de la pobreza en Perú.

Juntas, las investigaciones y las actividades del NDI, revelaron que el sistema político peruano afecta directamente al proceso de reducción de la pobreza a través de tres características fundamentales: a) la actual estructura de los partidos políticos, en parte debida a «evoluciones e involuciones» derivadas de una serie de «shocks» históricos del sistema político; b) las intensas expectativas públicas de alivio de la pobreza (y no su reducción o la inversión en capital humano); c) la estructura de costo-beneficio de actores individuales en situaciones políticamente poderosas. El impacto de estos factores es evidente en las estructuras internas de los partidos políticos, en el Congreso y en los cargos gubernamentales recién descentralizados.

En base a este análisis, el NDI se permite recomendar los siguientes tipos de programas de asistencia técnica, para fortalecer formas más directas de asistencia financiera o presupuestaria.

Ayudar "a construir" en los funcionarios electos, la cultura y la capacidad de cumplir con las responsabilidades relacionadas con las reformas propuestas.

- Promover la supervisión parlamentaria como un mecanismo de monitoreo
- Fortalecer la representación parlamentaria, regional y municipal y la cultura de la rendición de cuentas a los ciudadanos
- Institucionalizar los mecanismos de comunicación entre los gobiernos regionales, locales y nacional.

Respaldar la capacidad política partidaria con una consistente asistencia técnica.

- Ayudar a construir capacidades partidarias aptas para el desarrollo de políticas internas
- Fortalecer la capacidad partidaria en orientar y proporcionar insumos programáticos a la ciudadanía mediante una efectiva «llegada comunicacional» hacia el electorado
- Aumentar la transparencia de los procesos políticos incrementando la transparencia de los partidos
- Fortalecer la capacidad de los dirigentes políticos para llevar adelante la implementación de las reformas prometidas

Integrar la capacidad de la sociedad civil en temas relevantes a procesos de políticas y reformas.

Desarrollar e institucionalizar vínculos entre los actores civiles y los actores (de los partidos) políticos

II. METODOLOGÍA

Con el respaldo del DFID, el NDI inició en 2004 un programa de diez meses para involucrar a los actores políticos que, en virtud a su elección o a su nombramiento político, se encuentran en mejor posición para influenciar en los programas de reducción de la pobreza. Los objetivos del trabajo eran dos: comprender mejor el papel que el sistema de partidos políticos tiene en el proceso de reformas, e involucrar directamente a los partidos en nuevas actividades, que fortalecerían el compromiso político con la reducción de la pobreza.

El proyecto constó de dos fases principales. En la primera de ellas el NDI llevó a cabo una evaluación de las estructuras de incentivos que afectan la búsqueda de reformas a favor de los pobres de parte de la élite política peruana. Esto se hizo mediante una investigación

integral de la temática. En base a relaciones ya establecidas con los partidos políticos peruanos, el NDI llevó a cabo entrevistas con dirigentes y organizaciones claves para complementar su análisis de los factores políticos que motivan a los partidos a comportarse como impulsores del cambio u obstáculos para la reforma.

Para complementar este trabajo de campo, el NDI encargó la redacción de dos informes que evaluaran distintos aspectos del desarrollo de los partidos políticos y la reducción de la pobreza en el Perú. Estos fueron: "*Élites políticas, desarrollo y pobreza en Perú*", preparado por Carlos Fernández Fontenoy, y "*El sistema de partidos en el Perú y la promoción de las reformas a favor de los pobres: un contexto histórico*", escrito por Ricardo Portocarrero Grados.

La segunda fase, basada en los hallazgos de las evaluaciones, comprendió una serie de actividades en talleres con los partidos políticos, que trataron sobre la necesidad de una mayor comunicación interna en los partidos y la coordinación de mayores esfuerzos en la reducción de la pobreza. Se llevaron a cabo un total de 26 foros, que contaron con la participación de 14 partidos y de 1.352 dirigentes partidarios y activistas. Originalmente, las actividades se concentraron en los partidos con representación en el Congreso, pero el NDI posteriormente amplió el programa para poder incluir a varios movimientos regionales, así como a algunas organizaciones emergentes. Los talleres se llevaron a cabo en diversas ciudades del Perú y asistió a ellos toda una gama de actores políticos, desde jóvenes militantes partidarios, Congresistas, lideresas locales, etc. Enrique Quedena resumió la respuesta de los participantes en estas actividades en su informe: "*Proyecto sistema de partidos políticos del Perú y reformas para la superación de la pobreza: balance de la experiencia*".

El siguiente análisis está basado en:

- La experiencia del NDI a lo largo de la última década, trabajando con actores políticos en Perú;
- Una serie de actividades que intentaron promover el debate político partidario en torno a medidas concretas a seguir con respecto al tema de reducción de la pobreza;
- Una serie de entrevistas con dirigentes políticos y activistas partidarios, funcionarios electos, figuras relevantes de la sociedad civil, académicos y otra serie de analistas.

- Un conjunto de ensayos académicos especialmente encargados a una serie de expertos para que revisaran la evolución política del Perú; y
- La labor y la experticia del NDI, respaldando el desarrollo de los partidos políticos en todo el mundo a lo largo de los últimos 20 años.

Para discutir los resultados finales del proyecto, el NDI organizó una Mesa Redonda titulada «**Partidos Políticos y Cooperación Internacional: un diálogo en torno a las reformas para superar la pobreza**», celebrada el 9 de diciembre de 2004, que incluyó a más de 100 dirigentes partidarios, sociedad civil y estudiantes universitarios. Entre los participantes también estuvieron presentes, representantes de todos los partidos que participaron en el programa.

III. MARCO CONCEPTUAL

No obstante la gran atención se le otorga a los bajos índices de aprobación pública del Presidente Toledo, el problema más amplio del Perú es que la ciudadanía está insatisfecha con el liderazgo político en general. Según el Latinobarómetro,¹ apenas el 7% de los peruanos encuestados en 2004 dijeron sentirse «satisfechos con la forma en que la democracia funciona en este país».² La insatisfacción pública tiene fuertes raíces económicas: aunque el 2004 vio el más grande crecimiento económico del Perú en una década, el Banco Mundial y el PNUD calculan que la mitad de la población sigue viviendo en la pobreza.³ A ojos de muchos, esto se debe a que el Estado no ha logrado promover las reformas con la suficiente rapidez como para hacer frente a una seria desigualdad o pobreza. A la luz de esta realidad, el NDI emprendió un análisis del papel que el sistema peruano de partidos políticos ha desempeñado en la consecución de reformas a favor de los pobres, con el respaldo del DFID.

¿por qué examinar el sistema de partidos políticos?

En las democracias equilibradas, los partidos políticos desempeñan una serie de papeles claves por una razón simple: los partidos consolidados están motivados por

el deseo de alcanzar posiciones de poder por la vía del voto. En consecuencia, sus actos están diseñados para incrementar las posibilidades que sus candidatos tienen de ser elegidos. Aunque es más obvio en el transcurso de las campañas, hay diversas formas en que ellos pueden intentar convencer a los votantes de que su partido o candidato es el más capaz de gobernar, demostrando éxito en los cargos que ya han ocupado. En naciones con serios índices de pobreza, a menudo se asimila un «gobierno exitoso» con el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, mediante la reducción o el alivio de dicha pobreza. En consecuencia, una vez que un integrante de un partido alcanza un cargo electo, dicho partido tendrá un incentivo sostenido para elegir e implementar políticas que reduzcan la pobreza. Un partido con miembros que ocupan cargos nacionales, regionales y locales, tiene un incentivo adicional para coordinar políticas exitosas entre esos miembros y así construir la reputación de su partido como un todo, de manera más integral.

De igual modo, un partido que se encuentra en la oposición tiene un incentivo para señalar los fracasos del gobierno y articular políticas alternativas, incrementando así la posibilidad de que los votantes vean al partido de oposición como una alternativa de gobierno con credibilidad y voten por él en la siguiente elección. De este modo, la competencia entre los partidos políticos, representa un mecanismo sostenible para que los países elijan, prueben y rechacen o adopten opciones políticas, entre ellas medidas que reduzcan efectivamente la pobreza. Es más, el uso políticamente motivado por las funciones de supervisión tales como las investigaciones parlamentarias o los análisis públicamente disponibles de costo e impacto, forman parte de lo que mantiene a la democracia estable pero a veces, sensiblemente afectada. Los partidos gobernantes saben que la oposición hará énfasis en los errores de sus medidas o en su incapacidad para responder a las necesidades públicas. Cuando las elecciones están basadas en la competencia política, dicho conocimiento actúa como un incentivo para que el partido gobernante promueva unas políticas sólidas, que las implemente tal como lo prometió y que las adapte o modifique cuando necesiten cambio.

¹ El Latinobarómetro es preparado por la Corporación Latinobarómetro, una ONG con sede en Santiago de Chile. Es una encuesta de opinión anual de más de 19,000 personas en 18 países latinoamericanos, que representan una población total de más de 400 millones de habitantes.

² Latinobarómetro 2004. Summary Report. Corporación Latinobarómetro. Santiago de Chile. 13 de agosto de 2004.

³ «Statement by IMF Managing Director Rodrigo de Rato at the Conclusion of his Visit to Peru». 19 de febrero de 2005. International Monetary Fund. (<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2005/pr0537.htm>).

Informes del Banco Mundial y el PNUD con estadísticas de la pobreza.

La política partidaria competitiva es también el mecanismo mediante el cual la sociedad elige entre las opciones políticas posibles. Los partidos cuyas raíces se originan en argumentos sociales e ideológicos (conservadurismo, liberalismo, socialismo, etc.) basan sus respuestas políticas en ideales específicos; de este modo, el proceso de elegirlos es, de varios modos, una decisión en torno a la dirección de la política económica nacional. La presencia de partidos políticos con ideologías diversas, ofrece a la ciudadanía una gama de opciones para el manejo económico. Una vez elegidos, se espera que los partidos traduzcan sus enfoques ideológicos en políticas. Esto significa que los partidos pueden ser, no sólo un mecanismo de coordinación entre los funcionarios electos a nivel nacional y local, sino también un medio con el cual darle continuidad a las políticas a lo largo del tiempo.⁴

A pesar de estos papeles prácticos de los partidos políticos en los procesos nacionales de reducción de la pobreza, las estructuras de incentivos en los sistemas políticos de transición, pueden impedir que los partidos desempeñen dicha función. En Perú, los partidos modernos alcanzaron su configuración actual debido a una serie de *shocks* históricos del sistema político. Es más, con el tiempo, las expectativas públicas de gasto social con qué aliviar los síntomas de la pobreza sin necesariamente alterar las causas - han quedado arraigadas. Juntos, estos factores conforman una situación en la cual para algunos dirigentes políticos, los "costos" políticos de buscar reducir la pobreza pueden parecerles más altos que los posibles "beneficios" de implementar dichas medidas.

Con esto en mente, resulta lógico que, al trabajar con un país que ha experimentado tantos enfoques económicos como el Perú, la comunidad internacional de donantes, desee examinar los superpuestos factores estructurales, institucionales y de comportamiento que configuran los incentivos políticos. Cuando estas situaciones se entiendan mejor, los donantes que están considerando un respaldo presupuestario directo, podrán tener una mejor idea de cómo el contexto político configurará el manejo de estos fondos adicionales. Los donantes que estén planeando acompañar su respaldo con asistencia técnica, podrán asimismo adaptar sus programas técnicos de modo tal que no perturben el sistema político peruano en vías de

evolución, o su capacidad para institucionalizar las prácticas necesarias para un desarrollo económico sostenible.

Puntos de partida

Esta investigación tiene como premisa el supuesto fundamental de que en el Perú, los funcionarios gubernamentales elegidos democráticamente, tienen un papel clave que desempeñar, desarrollando e implementando estrategias nacionales de reformas políticas e institucionales. Como funcionarios públicos y administradores, sus decisiones diarias tienen un impacto directo sobre el ritmo y el contenido de las reformas en el país. Los actos de estos funcionarios tienen un impacto aún más grande en una nación que intenta impulsar la reducción de la pobreza mediante reformas impulsadas por el Estado y con un mejor gobierno. Su incentivo para actuar, está a su vez configurado por el mismo sistema político. Para comprender la naturaleza del proceso de reforma peruana, es por lo tanto necesario, entender los factores que influyen en la toma de decisiones de los funcionarios electos, a saber: estructuras, instituciones y tradiciones que los rodean y cómo éstos moldean su capacidad para impulsar los cambios a favor de los pobres.

Al emprender esta investigación, el NDI trabajó con tres supuestos entrelazados:

- **Una política democrática competitiva, permite llevar a cabo una reforma sostenible y con ello, favorable a los pobres.** En una democracia establecida, la presencia de partidos políticos a lo largo de todo un espectro ideológico, garantiza que el debate, la negociación y el compromiso, necesariamente precederán a una reforma fundamental. En consecuencia, este proceso tiende a producir políticas más moderadas, que son socialmente óptimas en el largo plazo. Este aspecto de la política democrática tiene particular relevancia para Perú, en donde las reformas económicas han oscilado repetidas veces entre el populismo experimental y la reestructuración fundamentalista de libre mercado. Con esto en mente, la investigación del NDI, parte de la creencia de que las políticas que son negociadas a través de un compromiso democrático, pueden reducir la severidad de las convulsiones económicas,

⁴ Incluso cuando los partidos pasan del gobierno a la oposición, hay fuertes incentivos para conservar una plataforma de medidas que sea sensible a las necesidades del público. Para los partidos gobernantes, la estrategia es necesaria para coordinar la búsqueda de agendas de políticas y mostrar un buen manejo. Para los partidos de oposición, una plataforma sirve para enseñarle al público que son una alternativa de gobierno viable.

suavizando los cambios abruptos de una reforma ideológica a otra. Un proceso de reforma más tranquilo beneficia a los miembros más pobres de la sociedad, porque ellos son también los más económicamente vulnerables a los cambios abruptos.⁵

- **Un gobierno democrático definitivamente requiere de partidos políticos activos.** Para que una población considere que las instituciones democráticas son preferibles a las formas autoritarias de gobierno, los partidos políticos democráticos y sus dirigentes, deben estar visiblemente involucrados en la formulación de mejoras en las políticas. Esto significa una participación partidaria en los detalles del diseño, la negociación y la implementación de las iniciativas de reducción de la pobreza. Ello es particularmente importante en países como el Perú, donde la fe pública en las instituciones gobernantes es baja.
- **Los funcionarios electos tienen lealtades partidarias.** Las decisiones tomadas por funcionarios electos o nombrados políticamente, están tan influidas por los intereses partidarios como por su preocupación por el Bien Común, los intereses personales u otros factores.

¿Qué es la reforma en favor de los pobres en Perú?

La naturaleza de la reforma «en favor de los pobres» depende bastante de la naturaleza de la pobreza en un país, pero en general, se entiende que es una reforma que crea, incrementa o institucionaliza las oportunidades económicas de los pobres.⁴ Así, estos cambios hacen frente a las raíces de la pobreza — como el mínimo capital humano o la exclusión económica— y no a sus síntomas, como una inadecuada nutrición o una vivienda de sub-estándar.

Perú cuenta con una historia económica, que combina la captura de las instituciones económicas por parte de las élites, con un gasto social populista para generar el respaldo público de los pobres. Además, las reformas más orientadas al mercado de la década de 1990, estabilizaron una economía en espiral, pero dejaron a los peruanos más pobres en un mayor apuro. Con estos antecedentes, podemos entender el debate nacional peruano sobre la naturaleza o la dirección de la pobreza, como uno que está formado por una amplia gama de experimentos económicos. Es un debate en curso entre diversos actores motivados política e ideológicamente.

Sin embargo, a este documento le concierne la forma en que los actores políticos siguen su noción de la reducción de la pobreza, una vez que tienen acceso a las palancas del poder estatal. En consecuencia, si bien examina la forma en que se han diseñado e implementado las políticas de reducción de la pobreza, no juzga su contenido.

Organización del documento

Los aspectos del sistema de partidos peruano que configuran los incentivos políticos individuales para participar —o abstenerse— en las reformas en favor de los pobres, se superponen y son fenómenos mutuamente reforzadores. En consecuencia, este documento identifica características específicas que afectan la naturaleza y el ritmo de las reformas y resalta su impacto en el actuar de los partidos mismos, el Congreso y en las instancias gubernamentales en distintos niveles. Las que siguen son las principales características bajo análisis:

- **La evolución de los partidos a través de repetidos «shocks» del sistema político.** La historia política peruana incluye variadas y profundas perturbaciones económicas y militares. Desde la Independencia, estos últimos han intervenido en múltiples ocasiones para «rescatar al Estado». En consecuencia, los partidos políticos que han sobrevivido a ello, han evolucionado con características específicas y en cierto sentido defensivas: fortalezas regionales, asociación con cúpulas militares, con la Iglesia u otra estructura de alcance nacional y también en determinados énfasis en las cuestiones ideológicas relacionadas con la reducción de la pobreza.
- **Expectativas y preferencias públicas para el alivio de la pobreza.** Las creencias públicas sobre cómo resolver un problema, hacen que las reformas significativas sean políticamente problemáticas, en especial para los funcionarios electos, que aún están construyendo su credibilidad (o falta de la misma). Perú no es único caso en esto, pero la tensión entre las respuestas de corto y largo plazo tienen una relación mutuamente reforzadora con el escepticismo público en torno a la capacidad de los partidos políticos para manejar la economía.
- **El análisis de costo-beneficio político, hace que la reducción de la pobreza parezca ser demasiado costosa.** Debido a los factores precedentes, la mayoría de los funcionarios electos encuentra que buscar una significativa reducción de la pobreza es un desafío tanto político como personal. Además del escepticismo público, las

¹ La definición de las reformas en favor de los pobres fue tomada directamente de Drivers of Pro-poor Change in Nigeria?, el componente no de DFID, «Drivers of Change Initiative» en Nigeria-2003, compilado por un equipo central de Manejo de Políticas de Oxford (Oxford Policy Management), que comprende a Stephen Jones (jefe de equipo), Evelyn Dietsche (científico político), Tim Ruffer (economista), Kathryn Nwajiaku (científico político) y Astrid Cox (asistente de investigación).

personas apenas reciben una asistencia limitada o reconocimiento de parte de las estructuras partidarias por un diseño creativo, o por implementar exitosamente una política a favor de los pobres. En consecuencia, el esfuerzo requerido para seguir verdaderamente una reforma, parece opacar su beneficio político potencial.

Luego de describir la evolución y la naturaleza actual de estas características, este análisis, evalúa su impacto en el Congreso y la capacidad de las estructuras de gobierno para formular e implementar efectivamente reformas a favor de los pobres. Por último, el Informe describe recomendaciones para que los donantes internacionales diseñen programas con los que puedan respaldar la reducción sostenible de la pobreza.

IV. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLÍTICO PERUANO

La política, la reforma económica y la distribución de la riqueza están profundamente interrelacionadas en Perú. Si bien el sistema político peruano es el resultado de múltiples elementos entrelazados, el NDI cree que el papel de la política en las reformas en favor de los pobres, se entiende mejor, examinando tres temas fundamentales: la evolución política impulsada por una serie de «shocks»; una expectativa pública tangible por la atenuación de la pobreza y la naturaleza del análisis de costos y beneficios por parte de los actores individuales que ocupan cargos políticamente relevantes y decisivos.

Unos shocks repetidos del sistema político han configurado a los partidos actuales

El sistema de partidos políticos peruanos se ha desarrollado a través de varios "shocks" significativos, que perturbaron la consolidación de los partidos políticos democráticos.⁶ Estas "continuas rupturas" no solamente estuvieron a menudo marcadas por un violento conflicto, sino que además, a los partidos usualmente se les culpaba por "haber permitido" que la crisis surgiera.

Intervenciones militares, Sendero Luminoso y el sentimiento antipartido

Luego de las guerras de la Independencia, los grupos políticos se organizaron inicialmente en torno a líderes individuales rivales, quienes se esforzaban por llenar el vacío político dejado por las estructuras virreinales hispanas. Al surgir el Estado moderno, los militares desempeñaron un papel sumamente visible garantizando su integridad territorial. Sin embargo, una vez que se estableció un precedente para la intervención militar, fue más fácil para los jefes militares justificar los Golpes en tiempo de paz, como una intervención para salvar al Estado de la "defunción económica". En consecuencia, las reformas originalmente introducidas por líderes electos han sido regularmente interrumpidas y luego continuadas por los militares. Por ejemplo, aunque fue un civil, el Presidente Fernando Belaúnde, quien introdujo las primeras reformas socioeconómicas en beneficio de los campesinos y trabajadores después de su elección en 1963, fue el General Juan Velasco Alvarado quien implementó la mayoría de las reformas después de deponer a Belaúnde en 1968. La reforma agraria de Velasco Alvarado y la nacionalización de las principales compañías mineras, industrias, ferrocarriles, bancos y otros servicios públicos vitales, fueron mucho más tangibles que las políticas negociadas de Belaúnde, dando así la impresión de que el liderazgo militar puede llevar a cabo los cambios con mayor rapidez que los líderes civiles electos. Esta percepción quedó reforzada aún más a finales de la década de 1990, cuando se comparó el caos económico del gobierno civil de Alan García con la estabilización relativamente rápida bajo el estado de emergencia de Alberto Fujimori.

Como la participación militar a menudo traía la estabilidad al Perú, los jefes militares alcanzaban el reconocimiento nacional, en tanto que los movimientos políticos civiles generaban fundamentalmente un respaldo regional más fuerte.⁷ Esta tendencia también tiene raíces en el siglo XX, cuando los partidos políticos regionalmente organizados, ayudaron a consolidar el poder político en manos de los intereses empresariales de las regiones. En ese momento, la transformación económica era impulsada por las nuevas inversiones de capital extranjero, la construcción de ferrocarriles y la industrialización. Esto produjo sustanciales beneficios específicos a regiones

⁶ Aquí se usa el término «shock» para referirse a un evento político, militar o económico de suficiente peso como para obligar a todo lo demás a adaptarse. Los ejemplos incluyen las guerras para defender o preservar el ámbito territorial o el experimento del ex-Presidente García con las políticas económicas heterodoxas y la hiperinflación subsiguiente.

⁷ El APRA y Acción Popular desarrollaron una presencia nacional únicamente después de 1940.

y sectores.⁸ En consecuencia, los partidos políticos fueron percibidos cada vez más como "máquinas de elite" diseñados para conseguir beneficios personales, pero no necesariamente gobernar en conformidad con los intereses de las mayorías peruanas. Esto reforzó aún más la naturaleza personalista de la organización de los partidos políticos.

Perú ha experimentado diversos ciclos de autoridad, en los cuales un gobierno militar cedía el poder a un gobierno electo, el cual experimentaba entonces una severa caída económica (debido a los malos manejos, o a las infortunadas circunstancias internacionales⁹), lo que precipitaba el re-empoderamiento de los militares. Basta recordar que Perú vivió apenas hace pocos años, el deficiente manejo económico del gobierno entre 1985 y 1990, la aparición concurrente de la violenta campaña

de Sendero Luminoso, el ascenso al poder del Presidente Fujimori y, en última instancia, un giro autoritario mayúsculo. Una vez en el cargo, Fujimori también asumió una postura antipartidaria durante el resto de su mandato. Además de privar de su autoridad a funcionarios legítimamente elegidos, Fujimori culpó públicamente a los partidos políticos de la crisis económica peruana y de la violencia de Sendero.

La campaña de violencia de Sendero Luminoso y la retórica contraria a los partidos, también contribuyeron a la existencia de un omnipresente sentimiento antipartidario en el país. Aunque no se le puede considerar un movimiento de los pobres, Sendero Luminoso logró generar respaldo en una población empobrecida y "olvidada" usando el lenguaje de la justicia y recompensa para los pobres del país, como parte de sus campañas de reclutamiento y su imagen pública. Los grupos de derechos humanos estiman que entre 1980 y 2000, Sendero Luminoso asesinó a casi 30,000 personas¹², aunque informes más recientes (CVR), señalan un número significativamente mayor. Si bien el movimiento guerrillero era temido y odiado por la mayoría de la población, queda el hecho de que para una generación, Sendero emparejó una tremenda violencia rural con una retórica que satanizaba el liderazgo político en general, y proponía el derrocamiento de todo el Gobierno y una radical redistribución como la solución a la desigualdad económica. En respuesta, el Gobierno lanzó una ofensiva militar que mató a casi tantos civiles como las mismas guerrillas. Esta combinación hizo que a la población le resultara fácil creer que la pobreza duradera y la violencia resultante eran, por lo menos en parte, una consecuencia del fracaso político en "hacer algo" con respecto a las carencias económicas.¹³

En este contexto, la campaña antipartidos de Fujimori encontró un terreno fértil en una población inclinada históricamente para mirar con escepticismo a los modernos partidos políticos. En consecuencia, los partidos sobrevivientes han evolucionado con

El trauma económico peruano: 1987-1990

En agosto de 1990, la tasa de inflación de 12 meses alcanzó un máximo de 12,378%. La inflación anual no había bajado de 40% en los 12 años precedentes, e incluso después de las medidas de estabilización permaneció encima de 40% hasta 1993.⁹

En 1985, el gobierno de García enfrentaba un crecimiento más lento, reservas extranjeras reducidas, expectativas generadas por una serie de giros previos en la estrategia económica y un stock limitado de capital, infraestructura o capital humano. Con estos antecedentes, anunció su intención de seguir un crecimiento expansivo financiado por la inversión privada doméstica. El gobierno redujo abruptamente el pago de la deuda a no más del 10% del Presupuesto, fijó topes a las tasas de interés y redujo la inversión pública. El mínimo éxito alcanzado le llevó a nacionalizar el sistema financiero, incrementar los controles de precios, distorsionar el salario real con mínimos requisitos salariales y caer a lo que algunos economistas han llamado un «desorden macroeconómico y una total falta de estrategia de desarrollo». Para 1987, Perú imprimía dinero para financiar la mayoría de sus gastos: la inflación se disparó. El gobierno intentó varios mecanismos de ajuste pero ninguno fue lo suficientemente sostenido, y ninguno hizo frente al propio papel perturbador del gobierno en la fijación de los precios.

No obstante haber hecho campaña contra la terapia económica de *shock*, Alberto Fujimori inició un «Fujishock», una drástica política de estabilización, inmediatamente después de asumir su cargo en 1990. A la economía le tomó tres dolorosos años nivelarse y que la inflación cayera a niveles tolerables. La eliminación necesaria de los controles de precios, inevitablemente dañó más a los pobres que a ningún otro grupo.¹⁰

⁸ El final de las guerras de la independencia fomentó una mayor inversión de capital extranjero en América Latina. Esto financió la industrialización y la construcción de ferrocarriles, para incrementar la agricultura y el comercio de minerales.

⁹ Los ejemplos incluyen, específicamente, la crisis petrolera de la década de 1970 y el alza en las tasas internacionales de interés, que coincidieron con el gasto deficitario.

¹⁰ Reinhart y Savastano, 2003.

¹¹ La desregulación de precios típicamente produce un tremendo incremento en los precios de los bienes de consumo de primera necesidad, como la comida y el combustible. Dado que las familias más pobres gastan la mayor parte de sus ingresos en necesidades absolutas, un repentino incremento en el precio de estos artículos a menudo significa que simplemente deben reducir su consumo.

¹² Terrorism: Questions and Answers, página web de Council on Foreign Relations. En línea en: <http://cfrterrorism.org/groups/shiningpath.html>

¹³ Como la exitosa campaña presidencial de Alan García también dependió de promesas de gasto social y crecimiento económico, podemos asumir que en este período la población era por lo menos algo receptiva a la retórica anti-pobreza.

características específicas, y en ciertos sentidos, defensivas.

Las políticas son definidas, en consecuencia, por el conflicto

Como vemos, la política peruana ha sido vista como una lucha por el poder, no como una lucha por establecer quién podría dirigir mejor el país. Desde la segregación racial y el gobierno impuesto bajo un régimen colonial, pasando por los múltiples golpes militares para imponer el orden y la "guerra contra el terror" de Sendero Luminoso, los períodos políticos peruanos casi siempre han estado caracterizados por el conflicto abierto. A lo largo de las generaciones, la retórica del conflicto ha cultivado un sistema político en el cual, la victoria de un partido se alcanza dañando al otro. Semejante sistema obstruye la reforma y la reducción de la pobreza, pues los partidos concentran sus esfuerzos en dañar a sus rivales antes que en mostrar su propia capacidad. Es más, aquello que los partidos sí pueden hacer bien, queda ensombrecido por lo que otros grupos señalan que han hecho mal, en especial si el partido es incapaz de mostrar evidencias de lo que ha logrado.¹⁴ El hecho de que casi todos los partidos tradicionales enfoquen las disputas electorales de este modo, estimula incluso a los actores más nuevos a percibir las críticas como la mejor estrategia posible.

Hay continuas evidencias inter e intra-partidarias de que la política peruana está basada en el conflicto. El Congreso efectúa cierta supervisión de la implementación de políticas, pero los observadores señalan que es su Comisión de Fiscalización la que impulsa el debate político, con sus investigaciones altamente publicitadas de acciones relativamente insignificantes, cometidas por distintos funcionarios del ejecutivo. La fiscalización más rigurosa de gastos o políticas específicas recibe menos atención y es, por lo tanto, menos prioritaria políticamente. El hecho de que un puesto en la Comisión de Fiscalización sea uno de los más codiciados del Congreso subraya aún más el percibido valor personal/de carrera que tiene el anotar «tantos o goles» políticos. El aparente deleite que los medios tienen en reportar los escándalos personales refuerza esta tendencia.

El alto perfil del conflicto político es asimismo evidente dentro de los partidos y en especial en el partido de

El uso de las tácticas políticas de oposición no debe confundirse con una crisis de legitimidad

La presencia de una política competitiva requiere de un desacuerdo en torno a temas y mueve a los partidos a aprovechar políticamente las situaciones negativas. Bajo esta luz, no debiera sorprender que los partidos peruanos de oposición, señalen regularmente el 7% de aprobación del Presidente Toledo, como muestra de que no debiera estar manejando el gobierno.

Los partidos han perdido credibilidad en lo que respecta a su capacidad para mejorar la calidad de vida e implementar reformas. Asimismo, una numerosa y continua serie de casos de corrupción, ha influenciado negativamente la opinión pública sobre el actual liderazgo político. Sin embargo, el descontento público con un gobierno, no necesariamente constituye una crisis de gobernabilidad. Es una advertencia al partido gobernante de que debe tomar medidas para desempeñarse mejor y transmitir el éxito de sus políticas y liderazgo con mayor efectividad. Es también una oportunidad para que los partidos de oposición presenten sus propias estrategias con qué resolver los problemas nacionales. De igual modo, la investigación de los casos de corrupción, ha fijado un precedente para el castigo de la corrupción a gran escala en los niveles más altos de gobierno. Aunque se mantiene una imagen pública negativa de los políticos, podría también ser una oportunidad a través de la cual estimular la ética en el gobierno, o desarrollar la capacidad de fiscalización dentro de las estructuras políticas relevantes.

gobierno, dándose incluso confrontaciones públicas a nivel regional y municipal. En algunos lugares, las escisiones públicas de los partidos llegan tan lejos que estorban al desempeño regional y local: la mitad de los funcionarios electos de un partido, está aliada públicamente en contra del Presidente Regional, en tanto que la otra mitad se encuentra aliada con el Congresista del Distrito que mayor jerarquía tiene en el partido y así sigue la cadena. Además de los enfrentamientos públicos que se dan con regularidad, la escisión significa que el Gobierno Regional ya no se reúne regularmente. De igual modo, pero a nivel nacional, el vocero de la Bancada Parlamentaria de Perú Posible a menudo contradice las declaraciones hechas por los ministros del mismo partido, en tanto que los funcionarios públicos de mayor jerarquía critican públicamente a los asesores elegidos por Toledo. Incluso dentro de un mismo partido, el conflicto y las críticas son considerados una forma valiosa de ganar cobertura mediática y avanzar.

Perspectivas ideológicamente informadas y pocos detalle prácticos

Como lo muestran los temas en la campaña electoral de 2001, casi todos los partidos reconocen la necesidad de hablar de reformas en el transcurso de la contienda.

¹⁴La escasez de «logros» de los partidos políticos queda reforzada con el suministro de servicios sociales a un gran segmento de la población, por parte de la sociedad civil.

Sin embargo, al trabajar con el NDI, varios dirigentes partidarios y activistas señalaron no haber establecido medidas internas para tratar la pobreza como una cuestión tangible, que requiere de políticas concretas y técnicas. Los grupos partidarios que enfatizan la reducción de la pobreza como una cuestión de orientación ideológica, explicaron que habían creado secretarías técnicas para que manejara la formulación de políticas, pero que ella tenía poca o ninguna comunicación con otras ramas del partido y/o con otros dirigentes locales. Esto resulta problemático en la medida en que aísla la función de diseño de políticas de las de representación y comunicación con otros dirigentes del partido. Los expertos y técnicos se debilitan en sus análisis por la ausencia de detalles acerca de las necesidades ciudadanas, en tanto que los militantes locales de los partidos no logran aprovechar ni usar las reformas auspiciadas por esos técnicos para promover la solución de las necesidades locales. En consecuencia, el partido como un todo, es incapaz de demostrar a la ciudadanía local, que su plataforma es sensible a la reducción eficaz de la pobreza o capaz de efectuarla.

En las discusiones con el NDI, fue evidente que tanto los ciudadanos como los activistas políticos, reconocen la *distancia* que existe entre el nivel ideológico del discurso político y la realidad económica que la mayor parte de la población enfrenta. Esto queda resaltado en momentos de crisis local, como las manifestaciones que llevaron al linchamiento y asesinato de un alcalde en el sudeste peruano (Ilave), o a las recientes actividades del movimiento de Humala en Andahuaylas¹⁵ y otros muchos casos. Los integrantes de los partidos políticos en consecuencia, expresan su preocupación por esta distancia y su impacto a largo plazo. Sin embargo, cuando los dirigentes públicos necesitan ayuda o respaldo para alcanzar sus objetivos, son pocos los que reportan haber mirado primero al interior de sus instancias de políticas partidarias. En ausencia de unas fuertes estructuras de comunicación y manejo partidario, los alcaldes, ministros, congresistas y otros, debilitan todos el potencial de coordinación del partido, al optar por conexiones personales antes que a los dirigentes del partido para defender sus posiciones. Con este comportamiento visible entre los

dirigentes políticos, los grupos civiles activos en la reducción o el alivio de la pobreza, también se vuelcan a los espacios públicos no partidarios o a las conexiones personales. Esta tendencia fortalece las redes de paternalismos populistas y reduce la especialización de los partidos y su capacidad de intermediación.

Con poca comunicación o interacción post-electoral, los partidos que desean desarrollar plataformas contra la pobreza se encuentran operando fundamentalmente a nivel ideológico (suscribiendo una gama de aproximaciones teóricas económicas), con poca capacidad para discutir detalles específicos de las medidas, iniciativas exitosas o intentos de reforma fracasados. Esto en cierto sentido se ve reforzado por la equívoca noción histórica de que es el "Estado" y no los partidos, el responsable de generar los planes técnicos de reducción de la pobreza. ¿Acaso no puede ser una tarea compartida y complementaria? Sin embargo, la incapacidad de estos últimos para preparar dichos planes, estorba en última instancia su propia capacidad para ejecutar medidas de reforma, una vez que se encuentran en el poder (y, con ello, técnicamente en control del "Estado").

Las estructuras de las finanzas partidarias tienden a reclutar candidatos con riqueza acumulada

El reclutamiento de candidatos configura el ritmo de las reformas en el Perú, porque establece qué ciudadanos estarán en posición, en última instancia, de tomar decisiones que abarquen a toda la comunidad, o a comprometerse con ciertos tipos de reforma. Si bien en el 2001, se vio un buen número de aspirantes mujeres e indígenas, al final terminaron seleccionados para las listas, un grupo mayor de candidatos hombres con mejores recursos financieros. Según tanto los observadores como los funcionarios partidarios, las dirigencias de los partidos terminan seleccionando candidatos en base a quién trae recursos más valiosos a la campaña electoral¹⁶; ojalá esto cambie con la democracia interna a aplicar, según la nueva Ley de Partidos.

Si bien muchos sistemas partidarios reclutan candidatos acaudalados, de quienes luego se espera que cubran la mayor parte de los costos de su propia campaña, en el

¹⁵ Actualmente, miembros de este Movimiento se encuentran en prisión por haber ocupado una estación de policía en Andahuaylas, en enero de 2004. En ese momento, el Movimiento exigía la renuncia de Toledo y su gobierno. La dirigencia del movimiento fue arrestada y encarcelada luego de un breve enfrentamiento.

¹⁶ Según entrevistas previas para la iniciativa de financiamiento de partidos del NDI-DFID, llevada a cabo en Perú en 2003.

Perú esto se exagera por el hecho de que se espera que los candidatos también contribuyan con sus propios recursos a la campaña nacional (para las listas presidencial y parlamentaria). En lugar de que el partido use sus campañas nacionales como una herramienta con qué reunir fondos con los cuales respaldar a los candidatos de nivel local mal financiados, el partido depende de contribuciones de candidatos locales para financiar la campaña nacional. Los dirigentes locales entrevistados por el NDI, nos indicaron que los partidos políticos ofrecen «poco o casi nada» fuera de su afiliación nominal.¹⁷

¿Cambios en el reclutamiento de los partidos?

Hay indicios de que dos cosas podrían estar mejorando el atribulado proceso de reclutamiento de los partidos políticos: la implementación gradual de la Ley de partidos y el eje local de los partidos regionales. Aprobada en 2003, la implementación de la Ley de partidos políticos ha sido lenta hasta la fecha, pero es un indicador de que el sistema partidario puede evolucionar. Para conservar el status de partido (y ser así elegible para presentar candidatos a cargos nacionales o locales), la ley requiere que éstos se registren, tengan una representación parlamentaria de por lo menos el 5% del sufragio nacional en elecciones regionales y locales, fundar y tener comités de por lo menos 50 miembros en las dos terceras partes de las 24 regiones del Perú y efectuar elecciones internas para la selección de dirigentes y candidatos. En este momento, varios partidos se encuentran en curso de efectuar elecciones internas para asegurar su cumplimiento de la ley. En cierta medida, el auge de algunos partidos regionales, podría asimismo hacer que los partidos políticos nacionales dejen de reclutar a los candidatos locales en base a su riqueza para que financien las elecciones nacionales. Hasta ahora, los partidos regionales han reclutado candidatos con alguna experiencia gerencial o administrativa en trabajos anteriores. Si bien el consenso entre los observadores políticos parecería ser que la mayoría de los partidos regionales e independientes están repitiendo los errores de sus contrapartes nacionales, el obligado eje regional significa que es también menos probable que se pida a los candidatos que contribuyan recursos financieros fuera de su propia campaña.

Este arreglo financiero es sostenible porque para postular a un cargo, los candidatos (a nivel local, regional o parlamentario) están constitucionalmente obligados a contar con el respaldo de un partido político inscrito. El sistema de la lista preferencial en las elecciones legislativas refuerza un proceso de reclutamiento fundamentalmente financiero, al recompensar a los candidatos capaces de contribuir la mayor cantidad de dinero con los puestos (elegibles) más deseables de la

lista partidaria. Impulsado en parte por la realidad económica de la sociedad peruana,¹⁸ este arreglo tiene dos efectos fundamentales: los candidatos acaudalados independientes desplazan con facilidad a otros que podrían estar más comprometidos con el proceso de reforma y la necesidad que uno tiene de reunir sus propios fondos, significa que el dinero reunido a través de mecanismos menos legítimos, puede "atar" a los candidatos con intereses específicos y aplastar los incentivos para permanecer conectados con las bases ciudadanas. Aunque las campañas exitosas de bajo costo son posibles, ellas son bastante raras. La mayoría de los candidatos no están familiarizados (o casi ya no utilizan) los mecanismos de captación directa o movilización de los votantes.

Este asunto se ve agravado por los problemas existentes en el reclutamiento y capacitación de candidatos o personal de apoyo, con la experiencia técnica o administrativa relevantes. La imagen pública negativa de la afiliación política partidaria —cuyas raíces se remontan a los años de fracaso en la consecución de mejoras económicas, lo que fue rematado con una década de retórica antipartidaria con Fujimori— es un obstáculo para el reclutamiento de candidatos. Incluso a nivel nacional, el partido del gobierno tuvo problemas para llenar los cargos ministeriales y nos informó que, por ejemplo, el Ministerio del Interior estuvo un tiempo sin liderazgo real, simplemente porque nadie quería aceptar la cartera ministerial.

Las comunicaciones internas y las estructuras administrativas no son eficientes para efectuar las reformas

Los partidos peruanos más modernos han conservado sus estructuras internas originales, incluyendo la fortaleza regional y el énfasis en líderes individuales. Esta personalización permite a dirigentes individuales fuertes, avanzar por las filas a través de «redes personales», pero no proporciona una estructura de respaldo o de apoyo para los dirigentes electos local o regionalmente.¹⁹ Aún más, la «base personalista» de las redes partidarias, ha impedido el uso de formas más sistemáticas de comunicación en torno a temas políticos.

¹⁷ En entrevistas del NDI con candidatos recientes para distintos niveles de cargos públicos, unos cuantos indicaron que el partido les había conseguido algo de espacio en los medios, pero que eso fue todo el respaldo prestado.

¹⁸ Los partidos no son en la práctica, capaces de servir como un mecanismo idóneo de recaudación de fondos, debido en parte a la escasez de fuentes legítimas para ello; no hay suficientes ciudadanos acaudalados dispuestos a donar dinero a los partidos y que no esperen a cambio un favoritismo posterior en concreto.

¹⁹ Algunos llamarían a estas redes «relaciones de patrón-cliente» (clientelismo), y en muchos casos esta es una descripción correcta. A medida que el Estado fue evolucionando, se le vio cada vez más como un distribuidor de activos, oportunidades de ingreso, nombramientos políticos, etc. En Ciencia Política, se le asocia a la demagogia.

A los partidos como un todo, les quedan pocas herramientas con qué identificar las necesidades de los electores, establecer las respuestas políticas apropiadas o evaluar el impacto de intentar una política.

Demandas hechas a los políticos

A lo largo de este proyecto fueron evidentes para el NDI, los obstáculos que sufren los funcionarios de mando medio en los partidos. Las personas más dispuestas y capaces para coordinar un evento partidario en qué debatir o mejorar las respuestas nacionales a la pobreza, a menudo tenían también múltiples otras responsabilidades. Como las crisis políticas inmediatas (mediáticas u otras) siempre exigen una atención primaria (apagar los incendios...), los partidos sin un equipo o plataforma de medidas contra la pobreza, eran menos capaces o hábiles para seguir el desarrollo de las medidas relacionadas con la pobreza, en especial hasta los niveles operativos.

En sistemas más consolidados, los partidos políticos intentan coordinar la búsqueda de objetivos o agendas partidarias, facilitando la comunicación entre los niveles de gobierno (o entre distintos cargos) y coordinando el estudio de medidas y publicitando las posiciones del partido en torno a temas específicos. Sin embargo, los entrevistados en Perú reportan muy poca capacitación para los miembros recién electos y una escasez de recursos técnicos a los cuales recurrir para dar respuestas a las necesidades de las comunidades locales. Algunos funcionarios sentían que la afiliación partidaria *ya no era útil* una vez terminada la campaña. Por ejemplo, el hecho de que no haya ningún mecanismo coordinado y concreto para que los alcaldes regionales u otros funcionarios del mismo partido se reúnan, intercambien información o colaboren en proyectos y asuntos administrativos, es lo que daba a entender que a la mayoría de los funcionarios electos consideraran que la afiliación partidaria era inútil una vez alcanzado el cargo.

La falta de coordinación de políticas o de respaldo técnico de investigación, tiene parcialmente sus orígenes en la *fuga de recursos humanos* de las estructuras

La identidad de los partidos es minada por el financiamiento de la campaña

El desafío de la coordinación e identidad de los partidos es asimismo reforzado por la naturaleza fluida del reclutamiento de candidatos. Como los partidos invitan a candidatos acaudalados y populares (a menudo sin experiencia política) a que se unan a su lista electoral, están seleccionando personas que tienen poca o ninguna identificación con una ideología o plataforma partidaria mayor. Si bien pocos partidos peruanos se han definido ideológicamente o preparado una plataforma clara, el problema se ve exacerbado por los tenues vínculos entre los partidos y los funcionarios que ayudan a elegir. Un observador comparó el reclutamiento de candidatos que los partidos hacen, con los equipos de fútbol que continuamente «compran y venden» jugadores.

partidarias, ocurrida a lo largo de la década de 1990. Esto efectivamente *desplazó* muchos de los grandes pensadores, economistas, intelectuales y expertos técnicos de Perú *hacia* la sociedad civil. Los partidos seguirán conservando una presencia clara mientras la ley electoral requiera que los candidatos tengan una afiliación partidaria, pero la *fuga* de intelectuales orgánicos ha hecho que sus estructuras ya no cuenten con un acceso consistente a recursos humanos, con capacidad técnica para tratar muchos temas de las reformas. La dirigencia de los partidos, los militantes y los observadores señalan todos, que la mayoría de los funcionarios carecen de la experiencia técnica con qué desarrollar políticas alternativas que reduzcan la pobreza y no cuentan con recursos técnicos alternativos, tales como los grupos de estudio (*think tanks*) o el personal partidario en el cual apoyarse.

Las tremendas diferencias en las necesidades de las distintas regiones geográficas, asimismo han reforzado una orientación política regional a lo largo del tiempo, ganando los partidos regionales cada vez más cargos locales. Es probable que esto se vea reforzado a medida que Perú continúe descentralizando las responsabilidades del gobierno local y la ciudadanía se vuelque con mayor frecuencia a funcionarios locales o regionales. Aunque podría ayudar a hacer que las respuestas locales a la pobreza sean más efectivas en el largo plazo, esto presenta un desafío más grande a las dirigencias partidarias nacionales, porque las políticas de la plataforma programática, se preparan generalmente, a nivel del «cuartel general». Históricamente, los partidos nacionales han mantenido perspectivas económicas fundamentalmente ideológicas y para el liderazgo central ya es difícil proponer y seguir políticas que reflejen reformas prácticas graduales. Si la ciudadanía se vuelca cada vez más a sus funcionarios locales en pos de soluciones políticas, entonces los partidos requerirán de fuertes estructuras de comunicación interna para llevar información de las bases locales al centro, para que así puedan desarrollar políticas sensibles a su propio electorado local. Sin embargo, como el sistema partidario peruano se ha desarrollado como una forma de «aplicar poder» personal y regional con mayor efectividad, estos sistemas de comunicación no han sido institucionalizados.

En consecuencia, los partidos, no están organizados internamente para actuar como «eficientes motores» con qué coordinar la formulación e implementación de

políticas. Esto perjudica el proceso de políticas efectivas de reducción nacional de la pobreza en el Perú, pues significa que los funcionarios electos están intentando implementar medidas de reforma, sin contar con el beneficio de uno de los mecanismos de coordinación de políticas más efectivos de la democracia: los esfuerzos políticamente motivados para conseguir el respaldo de la ciudadanía, demostrando la capacidad de resolver las necesidades públicas.

Las expectativas públicas desafían el buen gobierno

Muchos países tienen que lidiar con expectativas populares que están muy por encima de lo económicamente factible. En Perú, sin embargo, una combinación histórica de gasto social, pobreza concentrada, economía experimental y eficiencia militar, brindaron unas profundas raíces a la noción de que si el Estado es manejado de modo adecuado, podrá remediar los desafíos económicos al mismo tiempo que mantiene los pagos de gasto social.

La eficiencia militar y una economía populista crea expectativas irreales

La experiencia histórica con regímenes militares cultivó la expectativa de que la implementación de nuevas políticas debe ser «tan simple» como la transmisión de una orden a lo largo de la cadena de mando. El ritmo más lento de los procesos democráticos (*en especial cuando está inhibido aún más por dirigentes políticos no experimentados*) puede ser incomprensible en comparación con la *eficiencia* de la práctica militar. Las expectativas quedaron más reforzadas con las recientes experiencias con la economía populista.

Al igual que muchos de sus vecinos, Perú ha experimentado una serie de lo que Jeffery Sachs y Adam

El papel de los militares y la Iglesia

Además de los militares, en Perú, la Iglesia Católica ha "llenado" regularmente una serie de vacíos de poder, sobre todo en la organización y entrega de servicios sociales. En consecuencia, los programas sociales han sido entregados de modo consistente a los más pobres, independientemente de la participación del Estado. En algunos casos la Iglesia inició los esfuerzos de reducción de la pobreza, pero en otros, estos esfuerzos se concentraron en aliviar los síntomas más difíciles de la misma. Ello refuerza aún más la percepción popular de que la ayuda directa es la forma más apropiada de trabajo antipobreza.

Prezowski llaman «ciclos populistas».²⁰ Deseando mostrar un compromiso con el público, estos ciclos se inician típicamente con una serie de políticas redistributivas que entran en acción casi inmediatamente después de que un nuevo gobierno ha sido elegido. Como ejemplo típico, el «experimento macroeconómico heterodoxo» del Presidente García a finales de la década de 1980: movido por el deseo de basar el éxito económico peruano en la inversión de capital doméstico y el crecimiento económico, García financió el gasto social con deuda doméstica (la venta de bonos locales) y la expansión monetaria (impresión de dinero).

Con el tiempo, lo que comenzó como un enfoque heterodoxo del desarrollo económico, se convirtió en un conjunto personalizado de intervenciones en la economía. La hiperinflación subsiguiente finalmente dejó a la población en peor estado a largo plazo, sobre todo a los pobres. Sin embargo, durante los primeros dos años la estrategia macroeconómica conjuntamente con controles de precios y salarios tuvo el deseado efecto redistributivo. Los salarios reales crecieron enormemente, en tanto que la inflación disminuía el valor de la riqueza acumulada si se la tenía en moneda peruana. Esto dejó la impresión entre los ciudadanos de menores ingresos, de que el crecimiento económico redistributivo es en realidad posible. Mientras que los peruanos más acomodados probablemente sólo recordarán la hiperinflación y la crisis financiera de finales de la década de 1980, es igualmente probable que los trabajadores asalariados recuerden que los primeros dos años fueron «bien administrados» en la medida en que su calidad de vida mejoró.

Una historia de alivio de la pobreza hace que el público espere ayuda a gran escala

Luego de llegar al poder, el gobierno de Fujimori reforzó la expectativa pública de grandes ayudas con qué cubrir necesidades fundamentales, distribuyendo regularmente alimentos y dinero. Describiéndolas como *respuestas de emergencia* con qué mitigar los efectos de los programas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional (FMI)/Banco Mundial, Fujimori inició una serie de programas de asistencia social que rápidamente pasaron a formar parte de una estrategia de control político, a través de una relación de *patrón-cliente* entre los ciudadanos y el Estado. Como estos programas fueron relativamente eficaces en estabilizar la calidad de vida de las áreas o grupos más afectados por el

²⁰ Véase Sachs 1988 o Prezowski 1991.

ajuste estructural, siguen siendo masivamente populares hoy en día. Desafortunadamente, para ser estables en el largo plazo, el financiamiento deficitario de estos programas requería un enorme crecimiento económico, un requisito que la economía peruana no ha logrado cumplir. Muchos de los programas requieren ahora de reforma, reestructuración o fondos adicionales para que continúen aliviando los problemas de los ciudadanos peruanos más pobres.²¹

Además de reforzar las expectativas de ayuda, el gobierno de Fujimori preparó a los peruanos para que demandaran *rapidez de respuestas* en el liderazgo político, criticando con regularidad a los partidos en el Congreso, sosteniendo que eran ineficientes y anunciando que sus «disputas» internas eran un obstáculo para las políticas presidenciales. Aunque estas críticas fueron muchas veces promovidas por la oposición legítima a los planes de Fujimori, la imagen de un Congreso dubitativo, contrapuesta a la de un Ejecutivo rápido, hizo que el ataque presidencial a los partidos resultara una crítica poderosa y efectiva. El momento de su campaña antipartidos asimismo fue particularmente dañino, ya que éstos apenas si habían comenzado a incorporar plenamente la pobreza a sus plataformas y manifiestos a comienzos de la década de 1990. Este *giro* en el eje político fue el resultado acumulativo de la crisis agraria, la urbanización descontrolada y la intensa inflación surgida entre mediados de la década de 1980 y comienzos de la de 1990. Sin embargo, después del autogolpe de Fujimori de abril del 92 y la exclusión subsiguiente de los partidos de las cuestiones de gobierno, estos últimos tuvieron poco espacio en dónde integrar a sus estructuras operativas los aspectos prácticos de la reducción de la pobreza o la capacidad política sobre el tema.²²

En consecuencia, la preferencia pública por el *alivio* de la pobreza en lugar de su *reducción*, persigue a los gobiernos presentes y futuros.²³ Como los partidos han sido etiquetados históricamente como «ineficaces», se ven forzados a tomar medidas públicas con qué conservar el respaldo popular y ser vistos como si estuvieran «administrando bien». En algunos casos esto incluye el *mantenimiento* del gasto social al cual la ciudadanía *se ha acostumbrado*. Sin estos programas, el ya tenue respaldo a los partidos caería aún más, ya que la población pudiera creer definitivamente que los partidos no pueden manejar las finanzas estatales eficazmente.²⁴ Ello crea un dilema para los funcionarios electos, los cuales son conscientes de que un número cada vez más grande de peruanos, están desilusionados con sus autoridades elegidas, y que verán todo corte del gasto social como una nueva muestra de un mal manejo gubernamental. Buena parte del comportamiento «defensivo» de los políticos, tales como el uso de los medios y otros espacios públicos fundamentalmente para desacreditar a sus oponentes, se entiende mejor como una reacción combinada a este dilema.

Análisis del costo beneficio político: participar en la reducción de la pobreza resulta demasiado costoso

El producto de estas estructuras de partido y de las expectativas públicas, históricamente enraizadas, es un *esquema de costo-beneficio* que hace que los esfuerzos políticos por reducir la pobreza parezcan ser particularmente costosos. Este *análisis de costo-beneficio* actúa de distinto modo a distintos niveles del gobierno, pero tiene características y raíces similares. La naturaleza personal de la política, significa que los

²¹ Un análisis del Banco Mundial de 2002, acerca de la restauración de la disciplina fiscal en la reducción de la pobreza en Perú, reportó que los programas sociales más dirigidos habían llegado a menos del 40 % de los grupos de población más pobres que se había pensado. Esto sugiere que en Perú, los múltiples programas sociales deben ordenarse jerárquicamente, debiéndose rediseñar, fusionar o cerrar a aquellos con una mala dirección sustancial, como el «Programa del Vaso de Leche», o el Programa de Desayunos Escolares (parte del Programa Nacional de Asistencia Alimenticia, un legado de Fujimori). Los ahorros fiscales generados por estos ejercicios, podrían usarse así para incrementar la cobertura de programas más eficaces. Peru: Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction, Public Expenditure Review, June 28, 2002. Disponible en: (http://www1.worldbank.org/wbiop/decentralization/laclib/peru_summary.pdf).

²² La pobreza apareció en el discurso de los partidos políticos peruanos por vez primera en la década de 1980. Hasta ese entonces, la discusión pública se concentró en los derechos y en la injusticia percibida por los trabajadores, un grupo que incluía a la mayoría de la población. La crisis de los partidos en esa década hizo que éstos se ocuparan de la pobreza por necesidad; al encontrarse sus bases en los sindicatos, el desempleo a gran escala significaba que los partidos tenían que incorporarla a sus plataformas para así conservar sus militantes. Al mismo tiempo, sin embargo, la cuestión era simplemente mitigar los síntomas de la pobreza antes que resolver los factores causales, enfatizándose, por lo tanto, los Programas Sociales. La reciente colocación de la pobreza en la Agenda Pública y el discurso adoptado por la actual clase política tiene sus raíces en la sociedad civil (la Iglesia inclusive), y en las propuestas y agendas de organizaciones multilaterales.

²³ Para los fines de este artículo, el NDI define el alivio de la pobreza como un esfuerzo por disminuir los efectos de la pobreza (pagos de transferencia de ingreso indexado, comida gratis u otros donativos, etc.). Su reducción incluye los esfuerzos por incrementar el capital humano o las oportunidades de ingreso de los pobres (la desregulación y los micro-créditos, la educación subsidiada o el cuidado en la salud, etc.).

²⁴ Para una gran parte del público votante, la alta inflación y la hiperinflación de Alan García y la re-estabilización durante los primeros años de Fujimori, siguen siendo algo que recuerdan vivamente. En el largo plazo, Fujimori utilizó la creación de diversos fondos y programas sociales para generar y conservar el respaldo del público, reforzando así la noción de que un régimen respaldado por los militares logra dar mejor el bienestar social a los pobres.

partidos a menudo no pueden recompensar las reformas innovadoras o un buen manejo en cargos nacionales o centrales. Al mismo tiempo, el gobierno descentralizado tampoco tiene el tiempo suficiente como para *recompensar o estimular* a los nuevos funcionarios locales por las medidas aplicadas en favor de los pobres. El surgimiento de los partidos políticos regionales podría acelerar este proceso en cierto sentido, pero eso aún no está claro. A ojos de los políticos tradicionales, los beneficios posibles son exactamente eso: *posibles*.

De otro lado, los costos políticos de seguir programas de reducción de la pobreza innovadores pero infructuosos, son grandes y evidentes: la hiperinflación y el auge de Sendero Luminoso marcaron el fracaso del programa reformista de García con demasiada claridad. Si bien los funcionarios actuales no esperan costos a dicha escala, sí son sensibles al sentimiento antipartido y no desean exacerbar la desconfianza pública, arriesgándose con nuevas reformas que podrían no rendir resultados inmediatos. Añádanse a esto los *costos de energía y capital político* de un funcionario que debe preparar planes de reforma local, movilizar el respaldo de sus colegas y administrar la implementación de un nuevo programa sin el respaldo o el aval de su partido y así los programas creativos de reducción de la pobreza se hacen bastante costosos.²⁵

En este contexto, son pocos los funcionarios electos que sienten que pueden proseguir con las reformas de modo tal que garanticen *retornos políticos positivos y a gran escala*, que hagan que su inversión valga la pena. En consecuencia, usar el cargo para el enriquecimiento personal o el patronazgo parece ser un mecanismo más viable con qué asegurar respaldo político continuo. No cuesta nada mantener el *status quo* y los beneficios pueden incluir el acceso personal a la autoridad, los contratos y los negocios estatales. Si bien las relaciones de *patrón-cliente* no necesariamente son el motor principal de la toma de decisiones políticas, sí son uno de los beneficios tangibles del *status quo*. Bajo esta luz,

dichos beneficios superan con mucho a los de las políticas innovadoras de reforma local.

Las preferencias locales e internacionales de reformas no partidarias desalientan el desarrollo partidario

El sistema político peruano funciona en un entorno de constreñimientos de capacidad, inexperiencia política y una débil identidad partidaria en quienes ocupan cargos. Sobre este telón de fondo, la preferencia doméstica e internacional por reformas impulsadas por actores no partidarios —o multipartidarios— debilita aún más la capacidad de los partidos para impulsar las reformas a través de la competencia política. En las democracias consolidadas, es la búsqueda de los mismos intereses partidarios lo que estimula a los partidos políticos a desarrollar, coordinar y asegurar la implementación de medidas efectivas. Como la historia peruana ha brindado muy pocos espacios en los cuales los partidos han podido competir por el respaldo popular -o por cargos- buscando alcanzar objetivos partidarios, *tomará tiempo* para que la competencia política adquiera forma en un *ciclo productivo de partidos* que propongan y persigan tipos de reformas alternativas integrales (*buenas bases programáticas*) para tratar los intereses de los electores.

En entrevistas con el NDI, los observadores coincidieron en que los partidos políticos peruanos aún *tienen que demostrar que son capaces* de impulsar la reforma o la reducción de la pobreza. Es más, la confianza del público en los partidos se encuentra en su punto más bajo, lo que promueve la percepción popular de que en Perú, la reforma requerirá de *acciones no partidarias*.²⁶ Esto se ve reforzado por la fortaleza visible de los actores civiles tradicionales, en especial aquellos que han estado brindando servicios sociales en áreas empobrecidas durante años.²⁷ En respuesta, muchos dirigentes políticos dijeron al NDI que eran conscientes de que «una vez que ocupas un cargo, tienes que abandonar toda agenda partidaria».

²⁵ Por ejemplo, el Presidente Toledo recientemente introdujo un programa nacional que daría \$30 mensuales a familias pobres, a condición que sus hijos vayan al colegio y pasen exámenes médicos con regularidad. Aunque ha sido criticado como populismo preelectoral, esta es una de las primeras iniciativas concretas para reducir la extrema pobreza.

²⁶ Muchos entrevistados sostienen que la «ideología es anticuada» y que ahora se requieren tecnócratas en el gobierno. Una percepción similar surgió cuando muchos insistieron en que el Presidente Toledo no incluyera en su Gabinete Ministerial a ningún miembro de partido.

²⁷ Son ejemplos de ello los diversos programas de respaldo alimentario dirigidos por los «Clubes de Madres», entre ellos, la entrega de desayunos para escolares, los restaurantes subsidiados («comedores populares») y el «Vaso de Leche» (un programa de desayuno para niños). Son sumamente visibles, populares y han tenido cierto impacto, pero están en la mira para ser reformados porque ni han llegado a los «más pobres de los pobres», ni cuentan tampoco con criterios claros de elegibilidad/ éxito. Originalmente pensados como ejemplos-modelo de los pobres tomando decisiones por cuenta propia, muchos ahora ven a los Clubes de Madres como mediadores de intereses especiales que esgrimen un gran poder político. Los candidatos intentaron presentar ideas de reforma en 2000/2001, pero la resistencia vocinglera de los Clubes, produjo más bien la oferta de incrementar la cobertura.

Los partidos naturalmente difieren en sus perspectivas sobre la pobreza

Perú ha aplicado una amplia gama de programas de reforma económica, lo que se refleja en las posturas ideológicas de sus partidos. Éstos actualmente parecen caer en una de tres categorías, cuando se trata de su posición con respecto al problema de la pobreza:

- El primer grupo ve la reducción de la pobreza como una cuestión de incrementar el ingreso nacional bruto. Para estos partidos, la solución más lógica la constituyen la inversión y las tasas crecientes de producción, en tanto que las políticas de asistencia social simplemente son una medida interina con qué cubrir las necesidades inmediatas. Estos partidos asimismo parecen expresar un imperativo moral de mejorar la vida de quienes viven en la pobreza.
- Un segundo grupo de partidos cree que para que algún cambio real tenga lugar, la pobreza debe ser enfrentada con reformas radicales. Ellos piensan que el crecimiento económico general beneficia a un pequeño círculo y que la reducción de la pobreza requiere por ello de una participación sustancial del Estado en la distribución de recursos e ingresos.
- El último grupo de partidos coincide en que el crecimiento económico por sí solo no basta para reducir la pobreza. Sin embargo, no respaldan cambios radicales en el papel del Estado. Argumentan más bien en favor de una serie concomitante de ajustes internos que alivien los aspectos más duros de la pobreza, pero sin alterar necesariamente el *status quo*.

Estos son los tipos de diferencias ideológicas que uno esperaría encontrar a lo largo de una amplia gama de partidos. Si bien desde el punto de vista de la comunidad internacional no todas las plataformas necesariamente son «pro-pobres», sí cubren toda la gama de respuestas económicas posibles a la cuestión de la «pobreza».

Para aquellos funcionarios que encuentran pocos beneficios en la afiliación partidaria una vez elegidos, no hay contrapeso alguno a la presión del público para que parezcan ser «no partidarios». En consecuencia, los funcionarios electos no buscan la participación pública en las redes partidarias, ni tampoco asocian públicamente sus logros con su partido, por temor a provocar el rechazo ciudadano. Sin ninguna evidencia de logros partidarios positivos, ésta (la ciudadanía en su mayoría) continúa viendo a los partidos como un *vehículo innecesario* para las reformas «reales». Si bien ese ciclo es menos problemático a nivel local (*donde es más fácil coordinar y compartir agendas a través de los intereses y necesidades locales*), los esfuerzos por implementar la reforma nacional, tienden a caerse cuando no hay ningún mecanismo de coordinación detrás de bambalinas.

Desde la perspectiva de la comunidad internacional, el *partidarismo* es considerado un obstáculo para las reformas nacionales amplias, y se hacen grandes esfuerzos por evitar involucrarse con actores explícitamente *partidarizados*. Este enfoque puede ser

efectivo en países en donde los funcionarios electos cuentan con fuertes identidades partidarias y el sistema político está fuertemente polarizado. Sin embargo, en Perú, la preferencia internacional por evitar el *partidarismo* desalienta aún más a los funcionarios electos de volverse hacia su partido político para coordinar estrategias o diseñar políticas. Para funcionarios inexpertos, con poca o ninguna experiencia previa de gobierno, la imposibilidad de volverse a su propio partido en busca de respaldo o asesoría política puede afectar las reformas. A pesar de la imagen pública negativa de los partidos, en un país cuyo sistema político aún se encuentra en transición a la competencia democrática, ellos deben desarrollar la capacidad de articular prioridades, la estrategia para perseguir dichos objetivos, y la capacidad para coordinar la implementación si de verdad desean funcionar como un gobierno viable. Sin embargo, como normalmente los públicos responden de forma negativa a las identidades partidarias y las estructuras de los programas de asistencia internacional evitan darle notoriedad a los actores de los partidos, casi todos los programas de capacitación técnica van para el personal no político, con énfasis en la incorporación de la pericia de las ONG's no partidarizadas, etc. y así los dirigentes políticos tienen pocos incentivos para cultivar dicha capacidad dentro de ellos.

La sociedad civil se beneficia con partidos más fuertes

Recientemente, los grupos de la sociedad civil interesados en influir en la política pública, han comenzado a reconocer públicamente que los partidos débiles no sólo hacen que la defensa [advocacy] sea más difícil, sino que además la democracia sostenible requiere de grupos fuertes de base ideológica que cuenten con respaldo popular. Los partidos mismos han comenzado a hablar de reforma y han intentado ampliar sus bases de respaldo para reclutar grupos tradicionalmente marginados. La Ley de Partidos Políticos recientemente aprobada —*un esfuerzo conjunto de la sociedad civil y los partidos*— ha sido tanto emblemática como sintomática del esfuerzo de renovación. La ley de partidos, que crea incentivos de financiamiento y requisitos legales de democracia interna y representación a nivel nacional, ha obligado a éstos a reflexionar públicamente sobre cómo mejorar su imagen y respaldo público.

V. IMPLICACIONES PARA LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS

Las prácticas institucionales de distintas oficinas gubernamentales y las motivaciones políticas/personales de los funcionarios se influyen entre sí simultáneamente. Como los funcionarios individuales electos o nombrados trabajan en instituciones del gobierno, sus actos se ven constreñidos por las reglas formales e informales de estos cuerpos. Al mismo tiempo, estas personas políticamente motivadas desarrollan *patrones de comportamiento decidido*, que gradualmente se van haciendo parte de la misma institución. La naturaleza mutuamente influyente de esta relación es visible en aspectos de varias instituciones del Estado peruano, en especial, porque muchas de ellas siguen experimentando cambios y adaptaciones, producto de la «*transición democrática*» de la era post-Fujimori. La presente evaluación se concentra específicamente en las propias medidas de coordinación de los partidos, la capacidad de evolución de la legislatura nacional y los gobiernos locales y regionales *todavía en vías* de descentralización.

Los partidos son internamente incapaces de coordinar la prosecución de las políticas.

Para implementar y coordinar la serie de mesas redondas y eventos específicos a cada partido, en qué desarrollar plataformas relacionadas con la pobreza, a finales de 2004 el NDI, contando con el respaldo del DFID, trabajó directamente con dirigentes partidarios

Los partidos son necesarios para cuatro cosas

Una reducción significativa de la pobreza requerirá que los funcionarios electos desarrollen mecanismos de coordinación políticamente sostenibles de las medidas. Si Perú va a desarrollar un sistema político que pueda ser *consistentemente sensible* a las necesidades de los peruanos, los partidos políticos democráticos tendrán en última instancia que desempeñar cuatro papeles importantes:

- Seguir y coordinar políticas/plataformas que traten necesidades específicas del electorado;
- Llegar al público para investigar las necesidades de la ciudadanía o comunicar las reformas pendientes;
- Supervisar la implementación gubernamental y/o proponer planes alternativos; y
- Promover un liderazgo eficaz y competente para los cargos públicos.

de mando medio y superior. Con esta colaboración se hizo evidente que los partidos son conscientes de que la pobreza no es sólo un tema a enfrentar en el largo plazo, sino uno que habrá de tener un papel crucial en la campaña electoral de 2006. Sin embargo, la mayoría de los partidos que actualmente ostentan cargos son relativamente nuevos y tendrán que efectuar cambios organizativos internos si quieren desarrollar sus propias estrategias para efectuar las reformas o reducir la pobreza. Si el *alma* de una democracia funcional es que los ciudadanos puedan elegir un gobierno entre candidatos y partidos que ofrecen distintas visiones del país, entonces deben desarrollar planes rivales, competitivos.

Los dirigentes partidarios discutieron abiertamente con nuestros equipos, la gama de desafíos que les parece tendrán que enfrentar en este sentido.

- **El debate partidario interno está limitado al grado en que los partidos hayan desarrollado una plataforma específica.** Los interlocutores de los partidos reiteraron su frustración con la ausencia de un compromiso práctico con la pobreza, señalando que la participación de los partidos a menudo se limita a discutir prioridades ideológicas, incluso cuando cuentan con acceso a la capacidad tecnológica. Los debates interpartidarios en torno a las **tácticas** apropiadas (*por oposición a las estrategias*)²⁸ de reducción de la pobreza están limitados, porque se reconoce que únicamente Unidad Nacional ya tiene un plan a nivel táctico para combatir la pobreza.²⁹ En general, la ausencia de adecuadas líneas de comunicación interna, crea un obstáculo adicional a los funcionarios auténticamente interesados en reducir la pobreza, porque no están del todo seguros sobre cómo serían recibidas sus iniciativas por parte de los dirigentes del partido, o si ya se las han intentado aplicar en otro lugar.
- **Los partidos no están seguros de cuánto pueden discutir entre sí, pues se encuentran en distintas etapas del proceso de desarrollo de políticas.** Además de la división ideológica entre aquellos partidos que creen en las reformas graduales y los que buscan cambios radicales, las mismas políticas propuestas experimentan procesos de desarrollo sumamente distintos. Algunos nombran

²⁸ El NDI define las tácticas como las políticas técnicas y las acciones específicas tomadas para reducir la pobreza, en tanto que las estrategias se refieren al enfoque ideológico más amplio o al orden de las prioridades.

²⁹ El APRA es el siguiente partido que parece que está más cerca de contar con un plan táctico para la pobreza.

Precedentes negativos del debate público de la pobreza

Aunque Sendero Luminoso tenía objetivos políticos muy específicos, se fortaleció reclutando entre los pueblos rurales «olvidados» por el gobierno central. También empleó exitosamente la retórica para definirse en respaldo de una redistribución radical, en oposición a un gobierno que favorecía un *status quo* orientado a la élite. La campaña presidencia del APRA para Alan García en 1985, también hizo llamados retóricos que apelaban al sentir redistributivo popular. Este precedente de elevada retórica, hace que para los partidos orientados al gobierno, les sea más difícil lanzar debates prácticos en torno a medidas que reduzcan la pobreza.

un Comité Técnico, otros siguen los escritos de personas bien conocidas, y otras más dependen del trabajo de miembros de alta jerarquía en forma más *ad hoc*. Si bien en un país como el Perú, el consenso en torno a las tácticas requeridas para la reducción de la pobreza sería inusual, los puntos de partida técnicamente diferentes presentan un desafío adicional para los debates o negociaciones inter-partidarios constructivos en el procesamiento de políticas.

- **Al público no le interesa los detalles técnicos.** En general, los partidos sienten que a la ciudadanía —pobre o no— le interesa más el enfoque temático que cada uno tiene con respecto a la reducción de la pobreza que las opciones políticas prácticas. Una consecuencia infortunada es que, al evitar los detalles técnicos, los partidos se vuelcan a la retórica ideológica y a conceptos que alienan a la ciudadanía. Por ejemplo, una propuesta es condenada como «neoliberal» o «comunista» en lugar de explicársela en términos de sus consecuencias importantes. Esto resulta particularmente problemático antes de las elecciones, pero algunos actores partidarios señalaron que *tal vez haya más interés por los detalles de las respuestas de las políticas a la pobreza a nivel local*, una vez que las elecciones hayan tenido lugar.
- **La información agregada sobre las necesidades de los electores no está fácilmente al acceso de los actores partidarios.** Los partidos indicaron que no tenían mucho acceso a diagnósticos u otra información útil. Por ejemplo, en el Ministerio de Economía y Finanzas se cuenta con información sobre el censo de familias, pero esto no necesariamente está disponible de forma pública. Los datos extrapolados del censo más reciente

(efectuado en 1993) se consiguen pagando en el INEI unos derechos o impuestos, pero muchos partidos se quejaron de que los doce años de retraso, hacen que estas cifras resulten inexactas. Sin embargo, fue más ilustrativa la percepción que varios partidos tenían de que si bien el tema de la pobreza se discute con regularidad, la comunidad internacional típicamente prefiere incluir en estas discusiones a actores civiles y académicos, en lugar de aquellos que tienen una clara afiliación política. Por este motivo el programa del NDI fue particularmente bien recibido como la apertura de un *nuevo espacio, una ventana de oportunidades* para el diálogo entre los grupos políticos.

La raíz del problema de la coordinación de los partidos es la ausencia de mecanismos internos de comunicación regular. A excepción del APRA, los dirigentes partidarios entrevistados por el NDI no pudieron describir los mecanismos internos empleados para comunicar las políticas, objetivos o posiciones de su partido entre sus integrantes electos.³⁰ Aunque los mecanismos empleados para la comunicación varían enormemente entre los partidos, la habilidad de un grupo para transmitir información entre los que toman decisiones y/o los centros técnicos, y quienes las implementan o las filiales partidarias, constituyen la clave de su capacidad de reforma. Cuando funciona, esta comunicación opera en dos direcciones. Los funcionarios locales logran transmitir los problemas regionales a través de las redes partidarias en busca de soluciones de alcance nacional, respuestas sobre tácticas políticas o de manejo técnico o conexiones con otros funcionarios locales que ya antes enfrentaron exitosamente dicha cuestión. A la inversa, los funcionarios nacionales emplean los mecanismos de comunicación interna para diseminar la posición del partido en temas específicos, reunir información acerca de los intereses de los seguidores (votantes) en todo el país y seleccionar las prioridades nacionales y los candidatos a los cargos de elección. Cuando los utilizan todos los miembros electos de un partido, pueden haber tremendos beneficios políticos para los participantes —tanto nacionales como regionales— en los sistemas de comunicación partidarios. Sin embargo, los beneficios de la comunicación interna son mucho más pequeños sin una participación a todos los niveles. Por

³⁰ Como el partido más viejo, el APRA ha desarrollado una mayor capacidad para comunicar sus posturas políticas de arriba hacia abajo. El hecho de que en los partidos más nuevos no hayan mecanismos de comunicación similares, no necesariamente indica un fracaso, pudiendo ser más bien un indicador de la relativa juventud de los partidos.

ejemplo, si los dirigentes nacionales sienten que no tienen necesidad de reunir información de los Comités o Células, muy probablemente no serán sensibles a sus pedidos.³¹

Los comportamientos Institucionalizados en el congreso crean obstáculos para las reformas

El Congreso también tiene un gran potencial como impulsor institucional del cambio en Perú. No solo tiene un papel establecido constitucionalmente, sino como en tanto cuerpo de representantes electos, sirve también como un foro en donde los partidos políticos pueden negociar compromisos para mantener los procesos de reforma en movimiento. Como foro institucionalizado de debates partidarios, el Congreso también cuenta con la autoridad técnica para enmendar la legislación, revisar las asignaciones presupuestarias y supervisar el gasto que el Ejecutivo hace de los fondos nacionales a favor de la reducción de la pobreza. Hasta la fecha, sin embargo, la mayoría de estos Poderes Legislativos (en América Latina) no han sido usados de modo consistente, una situación creada en parte por los constreñimientos estructurales, en parte por las limitaciones de los partidos y en parte por los patrones de comportamiento institucionalizados. Juntos, estos factores hacen que la participación legislativa en un esfuerzo sustancial por reducir la pobreza, resulte demasiado costosa políticamente para que los miembros individuales se involucren en ella.

La incapacidad del Congreso para tratar temas sustanciales está bien documentada: la reforma de la Constitución se estancó a mediados de 2003, luego de meses de discusiones legislativas en torno a si la Carta de 1993 o la de 1979 era la que debía servir como punto de partida; las discusiones fueron pospuestas numerosas veces; y el Congreso incluso delegó su autoridad fiscal al Primer Ministro. En el Parlamento no hay ningún grupo de trabajo que se ocupe de la reducción de la pobreza y la iniciativa que más estrecha vinculación guarda con esto —la «Ley de Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza»— fue

preparada por el Ejecutivo y promulgada como Decreto Supremo en febrero de 2004. En lugar de la pobreza, el Congreso se ha concentrado en cuestiones tales como los beneficios de sus integrantes (por ejemplo, debatiendo si debieran recibir un salario adicional o una «bonificación por escolaridad»), en promulgar una legislación del tipo de resoluciones sin ningún impacto práctico (por ejemplo, declarar al «cebiche» un plato peruano) e investigar abiertamente a personalidades del Ejecutivo (la verdadera nacionalidad del Ministro de Economía, el papel de la Primera Dama como Presidenta Honoraria de una institución gubernamental recientemente investigada contablemente, etc.).³²

La incapacidad del Congreso para tratar temas importantes se debe también en parte a unos aspectos institucionalizados-burocratizados de procesos cruciales, tales como el examen del Presupuesto y la Política Tributaria y en parte a simples medidas de capacidad. A modo de ilustración breve, su impacto conjunto en el poder del Congreso para impulsar el cambio es claramente visible en el lenguaje de los análisis de costo-beneficio de la legislación pendiente, efectuados por el mismo Congreso; un proyecto para privatizar puertos en el Amazonas, simplemente dice:

*«La presente iniciativa legal, no incurrirá en ningún costo nacional; por el contrario, promoverá el capital privado interno y externo, en obras portuarias que abrirán posibilidades para el desarrollo del Amazonas.»*³³ Si bien algunos Proyectos de Ley van más allá de esto, es común el *lenguaje vago* que no cuenta con estadísticas ni otros datos de respaldo. Los grupos de la sociedad civil han sostenido (*y el Congreso ha reconocido*) que en su mayor parte, el análisis requerido de costo-beneficio únicamente se sigue de modo nominal y que la falta de suficiente tiempo dentro del proceso presupuestal, capacidad técnica u otros recursos, hacen que sea virtualmente imposible cumplir con el requisito. En consecuencia, la capacidad del Parlamento para efectuar una supervisión significativa de las actividades del Ejecutivo e implementar medidas que reduzcan la pobreza, se encuentra *severamente limitada*.

³¹ La experiencia del NDI es que los beneficios de la comunicación intra-partidos son gradualmente cada vez más evidentes para ellos a lo largo de múltiples elecciones. La necesidad natural de comunicarse entre la sede central y los que trabajan en la base de las campañas prepara, en cierto sentido, los mecanismos necesarios para futuras comunicaciones. Sin embargo, esto también requiere que el partido reconozca que el éxito nacional depende, en gran medida, de la opinión que la ciudadanía tiene con respecto a su desempeño o a sus posiciones en varios temas.

³² Aquí el NDI se refiere a las investigaciones no pertinentes y obviamente políticas de la Comisión de Fiscalización. Actualmente también se vienen llevando a cabo varias investigaciones de la corrupción y los abusos cometidos por funcionarios del régimen de Fujimori. Estas investigaciones son cruciales para que Perú se reconcilie con su reciente historia política y deben proseguir. Sin embargo, su alto perfil, podría haber reforzado entre los Congresistas la idea de que investigar la corrupción es la mejor forma de generar una cobertura mediática.

³³ Traducción del NDI.

**CONTENIDO DE AGENDAS
LEGISLATIVAS A FAVOR DE LOS POBRES**

Sin una explicación consistente del objetivo o del análisis de costo-beneficio legislativo, resulta difícil establecer qué puntos de la Agenda Parlamentaria podrían ser entendidos como «medidas de reducción de la pobreza». El NDI evaluó las Agendas Legislativas peruanas entre 2002 y 2004, para identificar Leyes que cayeran en al menos una de las siguientes 9 categorías relacionadas con la reducción de la pobreza:

- | | |
|--|--------------------------|
| 1) Descentralización y
Reforma del Estado | 5) Problemas de la mujer |
| 2) Problemas de infancia | 6) Vivienda |
| 3) Cuestiones ambientales | 7) Trabajo y empleo |
| 4) Microempresas | 8) Agricultura |
| | 9) Invalidez |

Período legislativo 2002-2003:

- 1ª. Legislatura: de julio 2002 a enero 2003: de los 67 proyectos en la agenda, 14 estaban relacionados con los nueve temas arriba listados y uno fue convertido en ley, la «Ley orgánica de regiones».
- 2da. Legislatura: de feb. 2003 a julio 2003: La agenda tuvo 101 proyectos, 20 de los cuales encajan en la definición amplia de reducción de la pobreza. 12 fueron aprobados, 5 de ellos relacionados con la descentralización, 2 con los trabajadores, 1 con vivienda, 1 con agricultura y 1 con el medio ambiente.

Período legislativo 2003 – 2004:

- 1a. Legislatura: 48 proyectos, de los cuales 15 se ocupaban de temas relacionados con la pobreza arriba esbozados. 3 de los aprobados estaban relacionados con el empleo en el sector público, los inválidos y los niños. Varios otros siguen pendientes.

Los constreñimientos de capacidad y los defectos procesales institucionalizados, han sido bien documentados en otros lugares, prestándose especial atención al proceso presupuestario.³⁴ En consecuencia, esta evaluación intenta explicar los obstáculos que las reformas impulsadas políticamente tienen, concentrándose en ciertos comportamientos institucionalizados dentro del Congreso. EL NDI ha identificado cinco tipos interrelacionados de comportamientos institucionalizados que le impiden actuar como impulsor del cambio: 1) la rotación de los puestos de liderazgo; 2) el énfasis dado a la cantidad legislativa; 3) la falta de cohesión política en las reuniones de las células parlamentarias; 4) la ambivalente relación con los medios y 5) los análisis individuales de costos-beneficios políticos.

La «rotación» de los puestos de liderazgo

Los Presidentes de las Comisiones Parlamentarias establecen el orden de la Agenda y de los Proyecto de Leyes a examinarse, pero pocos tienen un control

efectivo de los asuntos de la Comisión durante su mandato. Sin embargo, la naturaleza del impacto que un Presidente individualmente tendrá sobre el proceso de reforma, se ve limitada por el Reglamento legislativo que permite que la Presidencia de las Comisiones «roten» cada seis a doce meses. El efecto que esto tiene sobre el sistema es doble: en primer lugar, *rotar* las Presidencias desalienta a los parlamentarios de especializarse en temas específicos o cultivar una imagen política o de defensa de temas particulares. En segundo lugar, y en conjunción con la limitada capacidad legislativa, esta *rotación* anima a los Presidentes de las Comisiones a ganar reconocimiento, concentrándose en la legislación de alto perfil, en la cual se llega a un acuerdo con tanta facilidad que pasa rápidamente por el proceso legislativo, produciendo así las resoluciones previamente descritas que tienen poco valor práctico. Los cambios en el liderazgo se ven reforzados aún más con la *rotación* similar de los integrantes de las comisiones.³⁵

A pesar de las consecuencias negativas a mediano y largo plazo de esta nefasta tradición (la práctica está permitida por el Reglamento del Legislativo, pero no es obligatoria), los parlamentarios respaldan esta práctica por una serie de razones: la *rotación* no solo da a cada miembro la oportunidad de participar en Comisiones con una fuerte cobertura mediática (tales como la Comisión de Fiscalización, etc.), sino que el breve período, brinda asimismo una cobertura pública a la falta de experiencia legislativa de los integrantes. Este *sistema rotativo* podría decaer a medida que el Congreso continúa evolucionando en la era post-Fujimori y las carreras parlamentarias se solidifican. En el ínterin, podría perpetuarse la lógica tradicional de conceptualizar como «proyectos» a los Programas Sociales con qué beneficiar a ciertas comunidades. Dado que el sistema garantiza la cobertura de los medios y la publicidad para casi todos los integrantes en algún momento de su mandato, éste cuenta con un amplio respaldo entre los Congresistas.

Énfasis en la cantidad legislativa

El gran énfasis dado a la cantidad de legislación aprobada como una medida de éxito personal o del Congreso refuerza la falta de pericia relacionada con

³⁴ Véase *The Politics of Public Budgeting in Peru: Legislative Budget Oversight and Public Finance Accountability in Presidential Systems*, de Carlos Santiso y Arturo García Belgrano; SAIS Working Paper Series; enero de 2004.

³⁵ Por ejemplo, entre las legislaturas de 02/2001 y 03/2002, la rotación parlamentaria en las siguientes tres Comisiones fue como sigue: Agricultura, cambiaron 7 de 17 integrantes; Descentralización, 11 de 16 cambiaron; Educación, 10 de 16. Hay más ejemplos.

los temas. Entre 2001 y 2003 se presentaron 9.401 Proyectos de Ley, de los cuales se aprobaron 2.051. Varios observadores le señalaron al NDI que muchas de las numerosas leyes simplemente son resoluciones o declaraciones. Ellos atribuyen esto a dos factores principales: a) la incertidumbre en los funcionarios políticos en torno a cómo resolver realmente los desafíos de la pobreza, y b) una creencia omnipresente en que «dar» leyes es la única forma en que los legisladores pueden efectuar un cambio.

Como los problemas relacionados con la pobreza a menudo son tan complejos, hay una tendencia a esperar que la revisión de leyes o reglamentos específicos hará que las soluciones *calcen* en su lugar.³⁶ Esta tendencia era respaldada hasta hace muy poco por la creencia del público -luego de la era de Fujimori- en que numerosas leyes deben crearse o reformarse para proteger y reglamentar las actividades estatales. En consecuencia, muchas organizaciones no gubernamentales (ONG's) y los medios emplearon la cantidad de acciones legislativas como un sustituto con el cual medir el «éxito democrático» del Congreso peruano. Sin embargo, el descontento del público y la retórica de las ONG's ahora dan señales de que esta idea de «*cantidad-igual-calidad*» está cambiando. Las ONG's están comenzando a reportar los problemas que el *exceso* de leyes causa, y la reciente cobertura por parte de los medios de textos legislativos plagiados movió al Congreso a revisar sus propio reglamento.³⁷ Desde mediados de 2004, no se pueden presentar iniciativas legislativas sin contar con el respaldo de un grupo parlamentario o de por lo menos dos legisladores adicionales.

Nuevos en el Congreso

Algunos observadores señalaron que, dado el alto porcentaje de legisladores novatos, podría ser que simplemente están más cómodos redactando, proponiendo y aprobando Resoluciones que lidiando con los detalles técnicos de otros asuntos legislativos. En el actual Congreso, 74 de los 120 parlamentarios son nuevos (36 fueron reelegidos de la más reciente legislatura), 27 de los 45 miembros de Perú Posible, el partido de gobierno, son nuevos y en la Bancada de Somos Perú sus 4 integrantes son nuevos. Como muchos de los parlamentarios son inexpertos, el personal del Congreso con conocimientos técnicos y de temas, podría ser aún más valioso.

Falta de cohesión partidaria sin células

La insuficiente organización de las Bancadas o de la disciplina partidaria, también contribuye al exceso de legislación, pues éstas no pueden impedir que parlamentarios individualmente presenten leyes arbitrarias o personales.³⁸ Dado que los funcionarios electos no ven que valga mucho la pena cuidar su afiliación partidaria luego de las elecciones, los grupos parlamentarios son incapaces de exigir la disciplina necesaria para reunir votos o seguir una estrategia de reforma coherente. Es más, a pesar de la oportunidad ostensible para ejercer influencia mediante el control de las actividades de las Comisiones, los partidos son incapaces de aprovechar las Presidencias de las mismas porque no pueden recompensar un liderazgo exitoso con un mandato más largo (y todavía tienen que recompensar a dicho liderazgo con otros favores políticos, tales como puestos más prominentes en las listas o un mayor respaldo durante la campaña). Dado que alcanzar los objetivos del partido no promueven una carrera política, los miembros de las Bancadas de mando bajo o medio, encuentran pocos beneficios en la conservación de la disciplina partidaria. Esta *falta de sensibilidad* para con los objetivos del partido, hace que para las autoridades de esos partidos, resulte difícil desarrollar iniciativas estratégicas de reforma, pues no pueden *garantizar* el respaldo de los votos para los acuerdos negociados con otros partidos o con el Ejecutivo.

Relaciones ambivalentes con los medios

En las entrevistas con el NDI, varios miembros del Congreso afirmaron que los medios de comunicación, exacerban los escándalos y hacen que el trabajo legislativo sea más difícil, por ejemplo, mostrando fotografías de parlamentarios dormidos en su escaño o cantando karaoke en un bar. Los medios mismos sostienen que la cobertura seguirá reflejando un mal comportamiento hasta que el Congreso comience a actuar responsablemente. A la inversa, los observadores políticos señalan que la cobertura mediática tiende a concentrarse en problemas superficiales pero fotogénicos, como la reciente negativa del Congreso a aprobar el viaje del Presidente

³⁶ Los Congresistas peruanos obviamente no son las únicas personas que tienen este hábito. Las oficinas del Ejecutivo y de la comunidad internacional, han sido igualmente *culpables* de haber tenido este supuesto en varios países.

³⁷ Entre las leyes descubiertas en la Agenda Legislativa en 2004, había proyectos con un texto tomado directamente de un proyecto de las Naciones Unidas (ONU) y de una ley colombiana. El plagio hizo que los medios lamentaran la tendencia del Congreso a *privilegiar* la cantidad sobre la calidad.

³⁸ Para abril de 2003, más del 10% de los Parlamentarios habían cambiado de partido; la agrupación del Presidente Toledo, actualmente no está en condiciones de conseguir consistentemente los votos legislativos necesarios para aprobar sus propias iniciativas.

Toledo al extranjero.³⁹ Si bien las encuestas y los estudios de opinión pública indican que la población peruana está cada vez menos impresionada con la actividad de los parlamentarios, éstos han aprendido que es a través de este tipo de historias que pueden conseguir publicidad personal.

A pesar del descontento con la forma en que los medios pintan su trabajo, los parlamentarios también mostraron al NDI un profundo deseo de conseguir tanta cobertura personal en la prensa como sea posible. En el contexto de un financiamiento de campaña limitado y el descontento del público con los partidos políticos, su búsqueda de cobertura personal en los medios tiene sentido. El resultado neto es que los Congresistas están al mismo tiempo insatisfechos con lo que los medios deciden reportar, pero encantados con la atención que reciben. Desafortunadamente, este ciclo mediático también refuerza una imagen pública de los políticos como personas completamente desconectadas de la realidad de la pobreza o de la necesidad de reforma.

Análisis individuales de costos-beneficios políticos

Juntas, las medidas estructurales, de capacidad y políticas arriba mencionados, crean un entorno en el cual los miembros individuales calculan que el «costo personal» de efectuar reformas a través de mecanismos legislativos, supera con mucho, el «beneficio personal» de llevar a cabo dichas reformas. Las recompensas que tiene el participar en investigaciones de perfil alto son tangibles (la oposición queda mal y al parlamentario se le atribuye el haber revelado la corrupción) y superan el beneficio político aún no demostrado, de introducir una legislación importante o monitorear el gasto que el Estado hace de los fondos de reducción de la pobreza. Es más, los costos personales de investigar la implementación o promover una legislación compleja, son altos, porque hay insuficiente capacidad institucional o procesos establecidos con qué respaldar los esfuerzos de personas individuales. A pesar de los beneficios potenciales de efectuar una supervisión real para los partidos tanto del gobierno como de la oposición, los miembros del Congreso, de manera

individual, simplemente no ven que los beneficios partidarios sean lo suficientemente valiosos como para garantizar el nivel de esfuerzo personal necesario.⁴⁰ Mientras no lo hagan, el papel legislativo en el proceso de reforma probablemente seguirá siendo limitado.

La autoridad de los gobiernos locales aún está en evolución

La descentralización de la autoridad a los gobiernos locales tal vez sea algo nuevo para el Perú, pero el respaldo específico de una región a sus dirigentes políticos tiene raíces profundas. En consecuencia, los emergentes esfuerzos a nivel local y municipal por formular e implementar políticas con qué reducir la pobreza podrían brindar uno de los espacios políticos más fructíferos en donde estimular una mayor reforma a favor de los pobres. A pesar de una *decreciente* aprobación ciudadana de las autoridades políticas nacionales, las encuestas indican que los ciudadanos tienen una mayor confianza en sus autoridades locales y que es más probable que crean que las autoridades más «cercanas» a ellos (como los Alcaldes) están haciendo un buen trabajo.⁴¹ Esto no contrarresta del todo las expectativas públicas de la atenuación de la pobreza, pero sí le ofrece a un dirigente político creativo, un espacio adicional en donde trabajar. En consecuencia, el costo potencial de seguir una reforma a favor de los pobres, disminuye ligeramente, en tanto que los beneficios potenciales (de un mayor respaldo local) se elevan en algo. De este modo, a nivel local es más probable que el análisis costo-beneficio se incline hacia el lado positivo. La *creciente* popularidad de los partidos regionales parecería estar brindando más evidencias de esta tendencia.

Ello no obstante, para una mayoría de actores sigue siendo difícil identificar y buscar beneficios de modo sistemático, porque muchas estructuras locales descentralizadas son bastante nuevas. A diferencia de los cargos nacionales, que se han desarrollado a lo largo de diversos gobiernos y regímenes, las instituciones y relaciones específicas de las autoridades regionales y municipales son extraordinariamente nuevas. En consecuencia, muchos de los desafíos reportados

³⁹ A pesar de las recriminaciones mutuas, un reciente análisis de siete diarios realizado entre enero y marzo de 2004 por Transparencia (#21, abril de 2004), mostró que en todos los casos la cobertura positiva del Congreso como institución y de los Congresistas como parlamentarios individuales, superaba a la negativa.

⁴⁰ El Presidente Toledo podría beneficiarse con una demostración creíble de que los fondos públicos vienen siendo bien manejados, en tanto que los partidos de oposición se beneficiarían mostrando lo contrario.

⁴¹ Véase el examen de la percepción que la ciudadanía tiene del proceso de descentralización en siete regiones del país, realizado por el Instituto de Estudios Peruano y publicado en febrero de 2004 para el Proyecto Pro-Descentralización, financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

pueden en gran medida ser atribuidos a una falta de experiencia y a una lenta *adaptación partidaria* a la incorporación de cargos locales más poderosos a sus estructuras.

Los actores políticos todavía siguen aprendiendo cómo alcanzar beneficios, tanto personales como públicos.

Dado que muchas estructuras locales han sido definidas recientemente, para los actores sigue siendo difícil identificar y sistemáticamente buscar beneficios políticos. En consecuencia, muchos de los desafíos reportados pueden en gran medida atribuirse a una falta de capacidad o experiencia. Esto no sorprende dada la naturaleza apresurada del proceso, en el cual se fijó un cronograma electoral y se eligieron funcionarios antes que sus funciones hubieran estado claramente definidas por ley. Los representantes del Ejecutivo (Presidencia) y los cuerpos legislativos a nivel regional y provincial (Consejos Regionales y Consejos Locales respectivamente) fueron elegidos en noviembre de 2002, pero todavía en enero de 2003 se seguían haciendo enmiendas significativas a marcos legales tan fundamentales como la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (Ley No. 27867). Es más, los Consejos de Coordinación (CCR y CCL), conformados por alcaldes, consejeros y varios miembros de la sociedad civil, siguieron siendo un tema controversial al marco descentralizador y el Congreso al principio, decidió en contra (a finales de 2002) en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley de Gobiernos Locales. Fue solamente luego de recibir una presión considerable de parte de la sociedad civil, que la ley fue enmendada para incluirlos.

Los problemas nacionales corren hacia abajo

Según algunos funcionarios locales, no hay ningún incentivo para trabajar en el desarrollo de políticas estratégicas o la reducción de la pobreza a nivel local, dados los problemas con el Gobierno central. Muchos Consejeros sienten que los problemas cruciales no están siendo atendidos lo suficientemente por el Gobierno Nacional. En consecuencia, las oficinas locales desean discutir la privatización y las concesiones y experimentan muchos de los mismos problemas que los partidos nacionales al fijar prioridades o una visión específica. Un funcionario local señaló que «la gente está muy ocupada sobreviviendo y desea hablar de cómo sacarle dinero a las empresas privadas y no de cómo presupuestar los recursos nacionales».

Estos cargos recién creados constituyen esencialmente el primer espacio en el cual se requiere que los partidos regionales y nacionales interactúen. En consonancia con la tradición peruana de respaldar a independientes y *outsiders*, las primeras elecciones locales efectuadas bajo el nuevo marco legal produjeron nueve (de 25) presidentes y vicepresidentes regionales de los nuevos partidos regionales. Si bien algunos grupos también presentaron candidatos en las regiones vecinas, ninguno de ellos tiene representación en el Congreso o alguna otra presencia o voz política. En los Consejos Regionales (CR), sin embargo, el 67% de los consejeros provienen de partidos nacionales (aquellos con representación en el Congreso). De persistir este patrón, los grupos de partidos de oposición en los CR podrían presionar a favor de la transparencia y una activa supervisión legislativa a nivel regional. Empero, por el momento los mecanismos que podrían usarse con este fin son demasiado nuevos como para que funcionen con fluidez. Por ejemplo, la Ley de Acceso a la Información fue aprobada en 2002 y enmendada en 2003, pero los problemas con su implementación han estorbado la supervisión de las autoridades recién descentralizadas.⁴² Los Consejeros individuales (y con ello los partidos políticos) tienen el derecho legal a solicitar información, pero los pedidos del Consejo como un todo, tienen prioridad sobre los pedidos individuales, de modo tal que esta opción aún tiene que incorporar efectivamente las estrategias políticas individuales (o partidarias).

Además de la naturaleza inestable de la transparencia o de los procesos de fiscalización a nivel local, esto último no tiene ninguna raíz tradicional en la administración local, un problema reforzado por la configuración electoral.⁴³ Cada lista partidaria incluye candidatos para los puestos de Presidente, Vicepresidente y Consejeros, y a la lista ganadora se le asigna el 50% + 1 de los asientos del Consejo. Esto no sólo produce automáticamente una mayoría para el partido del Presidente, sino que además complica los asuntos políticos aún más al establecer al Presidente y Vicepresidente como una parte legal y votante de los Consejos. Semejante arreglo obviamente *sofoca* la disposición a ejercer la fiscalización entre los integrantes del partido gobernante, pero también *inhibe el*

⁴² Según personas entrevistadas por el NDI, los pedidos de información requieren que el Consejo decida la fecha en que se solicita la información y la mayoría deben hacer frente a retrasos que hacen que ella sea obsoleta para el momento en que se la entrega. No se toma ninguna medida correctiva: cuando no hay respuesta alguna, simplemente no importa.

⁴³ Véase la Ley de Elecciones Municipales No. 26864, artículos 25 y 26, y la Ley de Elecciones Regionales, artículo 8.

desarrollo de una identidad Legislativa *separada* del brazo Ejecutivo. Sin esta identidad distinta, para los miembros de los partidos de oposición les resulta más difícil ver los Consejos como un espacio en el cual pueden efectuar una acción política significativa a través de actividades fiscalizadoras. Por último, muchos observadores señalan que tomará tiempo para que los funcionarios electos vean la fiscalización como algo compatible con la cultura tradicional del «intercambio de favores». En cierta medida, la política funcional depende de la capacidad de los actores para negociar o intercambiar «favores», pero hay el peligro de que *este intercambio* se convierta en la característica definitoria de los cargos descentralizados, si los Consejeros llegan a ver las actividades fiscalizadoras como algo a lo que pueden renunciar, a cambio de financiamiento o proyectos de desarrollo en sus Distritos. Hasta que los Consejeros se convenzan de que sí son capaces de conseguir cosas para sus electores a través de otros mecanismos legislativos, es posible que muchos *negocien* sus intenciones fiscalizadoras porque se trata de un método más fácil (y probado).⁴⁴

Entre los políticos que el NDI entrevistó, la falta de personal y la propia capacidad técnica asimismo desalentó la búsqueda activa, por parte de los Consejeros, de una reforma a favor de los pobres a nivel local.⁴⁵ Dada la velocidad con que la descentralización se llevó a cabo, fueron pocas las Regiones que lograron reclutar un equipo de profesionales cuyas capacidades fueran transferibles al trabajo de los Consejos. Como era de esperar, los observadores independientes rápidamente señalaron la falta de capacidad y experiencia de los Consejeros, pero hasta los funcionarios de los partidos comentaron esto con el NDI. Según algunos funcionarios regionales, el efecto es que la redacción legislativa de leyes o reglamentos locales, a menudo se lleva a cabo en las oficinas regionales, lo que sesga aún más la comprensión que los funcionarios tienen de sus responsabilidades y fija un precedente para excluir a los Consejos de los procesos políticos. Sobre un telón de fondo de un Gobierno Nacional que, con excesiva frecuencia actúa mediante Decretos Presidenciales, estos precedentes

pueden tener un gran impacto sobre la percepción que los políticos locales tienen del papel de los Consejos.

Aunque el proceso de descentralización aún no está lo suficientemente establecido como para haber producido alguna reforma sostenible o reducido la pobreza, el proceso en marcha crea oportunidades para que los funcionarios electos (y sus partidos) cubran el *creciente vacío* entre los ciudadanos y los gobiernos electos. Varias inconsistencias estructuradas en las instituciones municipales al inicio del proceso de descentralización y la falta de experiencia con la autoridad política localmente investida, harán que estas oportunidades para reestablecer la fe popular sean más difíciles, mas no imposibles. La descentralización gradualmente podría brindar una *forma visible* en que los actores políticos hagan frente a los problemas de la pobreza local, en especial aquellos referidos a su reducción y a la calidad de vida.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL PROGRAMA

El surgimiento de partidos regionales y el descontento público con el actual Gobierno, presenta ciertas evidencias de que el público peruano exigirá un gobierno más eficaz a cambio del respaldo electoral. Por lo tanto, el desafío está en saber utilizar positivamente el análisis «costo-beneficio», en la búsqueda de la reducción efectiva de la pobreza, fortaleciendo la creencia de que cada partido (mediante la competencia por los cargos públicos) puede y debe basarse en su propia capacidad para gobernar bien y/o brindar respuestas alternativas a las necesidades de la ciudadanía. Esto requiere que los partidos fortalezcan su propia capacidad interna de coordinar las respuestas políticas necesarias para gobernar bien a nivel nacional y local.

La comunidad de donantes internacionales debe, por lo tanto, aceptar que si bien la transición política necesariamente desacelera muchos procesos de reforma, también hace que dichas reformas sean más sostenibles. En Perú, el sistema de partidos políticos viene experimentando una transformación. No es sólo

⁴⁴ Los puntos válidos para los Gobiernos Regionales también lo son en las Municipalidades.

⁴⁵ En Ayacucho, una serie de Consejeros admitió simplemente carecer de preparación en cómo administrar, gobernar, etc.; en suma, cómo hacer su trabajo. Si bien algunas organizaciones locales e internacionales están brindando capacitación y aunque hay ciertas historias exitosas, como la de Lambayeque, para alcanzar un saludable equilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo, todavía se requiere una mayor capacidad a nivel local. En las cuatro regiones en donde el NDI se entrevistó con los Consejeros (Lima inclusive) todos pidieron una capacitación básica en cómo analizar y preparar leyes, planes de desarrollo, etc.

que las instituciones democráticas como el Congreso y los gobiernos locales todavía estén probando a sus nuevas autoridades, sino que muchos activistas y dirigentes políticos también son nuevos en sus puestos. Al mismo tiempo, Perú está intentando seguir medidas estratégicas de reducción de la pobreza que no sólo son eficaces, sino también sostenibles. Semejantes medidas son difíciles de manejar políticamente en las democracias más maduras. La política peruana aún no es lo suficientemente madura, como para respaldar un *ciclo virtuoso* de competencia política.

A la luz de los hallazgos anteriores se esbozaron las siguientes recomendaciones, para aquellos donantes que estén considerando un respaldo presupuestario directo, como medio principal de asistencia económica. El énfasis aquí es en la *asistencia técnica inmediata*, que contribuya a una mayor estabilidad política, conservando al mismo tiempo la flexibilidad en las medidas necesarias para una reducción sostenible de la pobreza. Sin embargo, dado que las reformas económicas aceleradas pueden ser políticamente desestabilizadoras (incluso cuando estimulan el crecimiento económico en el largo plazo), estas opciones pueden también ser complementos técnicos apropiados para donantes que piensan usar los mecanismos de asistencia condicional.

I. Desarrollar la capacidad, en los funcionarios electos, de cumplir con las responsabilidades relacionadas con las reformas.

La percepción pública de que los partidos políticos son incapaces de cumplir sus promesas de reforma, tiene raíces razonables. Aunque en Perú hay suficiente capacidad técnica para administrar los programas de reducción de la pobreza, los funcionarios electos tienen menos experiencia *manejando la dimensión política* de las reformas. La asistencia técnica que fortalezca la capacidad de los funcionarios electos para usar la autoridad de sus cargos de manera de obtener ganancias políticas y también cuidar el bienestar público, es una de las mejores formas de fomentar una *politización positiva* de la pobreza. Entre las opciones tenemos las siguientes posibilidades:

a) Promover la fiscalización legislativa como un mecanismo de monitoreo

Esto puede hacerse, fortaleciendo el poder fiscalizador de las Comisiones, capacitando a sus Presidentes e integrantes en lo que respecta a las

vinculaciones de los asuntos de su Comisión y estrategias de desarrollo más amplias (*Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP), resultados del Diálogo Nacional, etc.*); capacitación para el personal en cuestión, para respaldar efectivamente el trabajo de la Comisión a través de investigaciones, procedimientos y documentación y/o asistencia técnica para incrementar la transparencia de los procedimientos de la Comisión.

b) Fortalecer la representación parlamentaria (y/o municipal) de la ciudadanía y la rendición de cuentas.

Los legisladores y los funcionarios locales son el vínculo entre las decisiones importantes de desarrollo que el Gobierno toma y las necesidades de la gente. Las actividades del programa para fortalecer la capacidad representativa de los funcionarios electos podría incluir: capacitación o consultas para estos últimos en torno al uso de los mecanismos del Legislativo o de las Municipalidades para obtener reformas específicas; asistencia técnica sobre cómo capacitar a los electores sobre los cambios en las políticas a nivel nacional y sus impactos; capacitación para los funcionarios electos en las tácticas de cómo *tratar constructivamente* con electores frustrados y enojados; asistencia técnica con la medición y la aplicación de información de la opinión pública a las prioridades de las políticas.

c) Institucionalizar los mecanismos de comunicación entre los gobiernos locales y nacional

Los mecanismos de comunicación, podrían facilitar una implementación más efectiva de los esfuerzos nacionales de desarrollo a nivel local, permitiendo que los gobiernos centrales estén informados del éxito o fracaso, cuando esto ocurra. Estos mecanismos de comunicación podrían ser organizados de modo no partidario, en torno a los cargos de los funcionarios electos, pero es más probable que sean más prácticos si se les implementa como un programa de comunicación interna para los funcionarios electos de partidos individuales. También podrían incluir la capacitación básica para los funcionarios electos entre cargos y dentro de ellos.

II. Respaldo la capacidad de los partidos políticos mediante una asistencia técnica dirigida

Los dirigentes de los partidos manifestaron la necesidad de estar *más involucrados políticamente* en los detalles de los programas de reducción de la pobreza, a nivel de los planes concretos. Esto puede respaldarse, con programas orientados a permitir a los partidos formular con mayor eficacia políticas de reforma, educar al público en los procesos o efectos de las reformas e incrementar la transparencia de sus propios procesos de toma de decisiones.

a) *Construir la capacidad autónoma de los partidos para el desarrollo interno de las políticas*

Esto podría comprender actividades para exponer la dirigencia de los partidos, así como los funcionarios de mando medio o local, a opciones con qué hacer frente a cuestiones específicas, o desarrollar la capacidad interna de reunir información (en esencia una comunicación bidireccional entre los niveles local y nacional), de modo tal que los partidos sepan qué requieren de sus seguidores a nivel local y puedan responder a ello.

b) *Fortalecer la capacidad de los partidos para educar al público a través de un acercamiento más efectivo a los electores*

Las actividades del programa en esta área, podrían incluir capacitación en el desarrollo de mensajes o comunicación externa, o trabajar con los partidos para construir su propia capacidad interna para prepararse en el acercamiento y la comunicación, en especial la crisis de comunicación y la comunicación para educar a los electores.

c) *Incrementar la transparencia de los procesos de las políticas aumentando la transparencia partidaria*

Este tipo de programación podría incluir asistencia técnica o consultas en torno al desarrollo de reglamentos y estructuras internas que hacen que la transparencia sea más fácil, o en la implementación y puesta en vigor de los reglamentos de transparencia o ética dentro del partido.

d) *Fortalecer la capacidad de las figuras políticas para coordinar la implementación de las reformas prometidas*

Las actividades se concentrarían fundamentalmente en la comunicación y la administración *intra-*

partidos de los recursos políticos existentes y es particularmente importante a la luz de los esfuerzos descentralizadores en marcha. Las actividades se concentrarían en el desarrollo de los mecanismos y estructuras de comunicación internas que permitirían a los partidos educar a sus funcionarios electos en cómo implementar las reformas que el partido respalda. La comunicación en torno al «cómo» de reformas específicas, llevaría información técnica a través de canales políticos, obteniendo así más atención de los actores locales. Podría también incluir consultas con los coordinadores del partido sobre cómo tener en cuenta los recursos disponibles a los actores partidarios en distintos niveles, catalogando los tipos de respaldo que los partidos realmente podrían dar a los funcionarios locales necesitados de ayuda y planeando estrategias sobre cómo movilizar mejor estos recursos para mejorar el rendimiento mientras ocupan el cargo de gobierno.

III. Integrar la capacidad civil en cuestiones relevantes para los procesos de políticas y reformas.

Por último, la comunidad internacional podría desear respaldar la asistencia técnica que ayude a integrar oficialmente la capacidad en el país, de sectores de la sociedad civil al proceso formal de políticas. Para los partidos políticos que intentan incrementar la profundidad de su propia participación en las cuestiones relacionadas con la pobreza, esta capacidad (la civil) puede ser una herramienta útil. Si bien el sector civil peruano tiene una enorme pericia y conocimientos en lo que respecta a cuestiones de las bases, buena parte de esta información no llega a los procesos oficiales de formulación de políticas. Hay que *evitar esa desconexión*, por lo que es muy importante poner a *trabajar juntos* a sectores representativos de la sociedad civil y a los partidos.

a) *Desarrollar o institucionalizar los vínculos entre a los actores civiles y los (partidos) políticos*

Esto podría comprender talleres para grupos civiles sobre los ciclos presupuestarios y de políticas, y las motivaciones políticas de diversos actores gubernamentales (a los niveles del Legislativo, Ejecutivo y local); seminarios de planificación estratégica para *think tanks*, para desarrollar planes con qué comprometer a actores políticos que estén activamente involucrados en decisiones relevantes de política (Comisiones Parlamentarias, Ministerios,

prefectos, etc.); y capacitación o asistencia técnica a grupos civiles sobre la recolección y presentación de información de modo tal que se la pueda emplear en los procesos políticos existentes.

b) Fomentar la capacidad y la voluntad de los actores políticos para involucrarse decididamente en el proceso y tomar en cuenta las respuestas emanadas de los sectores de la sociedad civil.

Esto podría incluir talleres y herramientas sobre cómo usar la información no gubernamental, las relaciones con la sociedad civil o facilitar la colaboración entre los funcionarios políticos relevantes y los expertos civiles.

VII. OBRAS CITADAS

- «A Country Study: Perú». Biblioteca del Congreso, División Federal de Investigaciones. En línea en <http://leweb2.loc.gov/frd/cs/petoc.html>.
- Brysk, Alison y Wise, Carol. (verano, 1997). «Liberalization and Ethnic Conflict in Latin America». *Studies in Comparative International Development*. 32(2), pp. 76-104.
- Dietz, Henry. (1998). *Urban Poverty, Political Participation and the State: Lima 1970-1990*. Pittsburgh, Pennsylvania: University of Pittsburgh Press.
- Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards. (1995). «The Macroeconomics of Populism». En Dietz, James (Ed.), *Latin America's Economic Development*. Segunda edición. Lynne Rienner Publishers: Londres.
- Graham, Carol. «The Prison of Poverty Is the Problem». *The Los Angeles Times*, 12 de enero de 1997.
- Greene, Shane. (Ene./Feb. 2005) «Incas, Indios and Indigenism in Peru.» *NACLA Report on the Americas*, 38(4), pp. 34-39.
- Paredes, Carlos E. y Jeffery D. Sachs (Eds). (1991). *Peru's Path to Recovery*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Quispe-Agnoli, Myriam. «Stabilization Programs and Policy Credibility: Peru in the 1990s». Documento de Trabajo 2003-40, Banco Federal de la Reserva de Atlanta, diciembre de 2003.
- Ramos, Joseph. (1995). «Macroeconomic Equilibrium and Development». En Dietz, James (Ed.), *Latin America's Economic Development*. Segunda edición. Lynne Rienner Publishers: Londres.
- Reinhart, Carmen M. y Miguel A. Savastano. «The Realities of Modern Hyperinflation». *Finance and Development*, junio de 2003, 40(2), en línea en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2003/06/>.
- Robinson, Paul. «The Failed Heterodox Experiment in Peru: Alan García 1985-1990». En línea en: http://www.cca-alberta.com/pdfs/paulrobinson_paper.pdf.
- Santiso, Carlos y Arturo García Belgrano. «The Politics of Public Budgeting in Peru: Legislative Budget Oversight and Public Finance Accountability in Presidential Systems». SAIS Working Paper Series; enero de 2004.
- Stokes, Susan C. (1995). *Cultures in Conflict: Social Movements and the State of Peru*. Berkely: University of California Press.
- Ventura, Jaime Pedro. «Money Demand and Inflation in Peru 1979-91». *Essays in Economics*, Banco Federal de la Reserva de Cleveland, 2000.
- Van Cott, Donna Lee. (verano, 2003). «Institutional Change and Ethnic Parties in South America». *Latin American Politics and Society*, 45(2), pp. 1-40.

PARTE II

SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL PERÚ Y LA PROMOCIÓN DE LA REFORMA PRO-POBRES.

PRESENTACIÓN HISTÓRICA Y DE CONTEXTO

Ricardo Portocarrero Grados

I. INTRODUCCIÓN

Hay que señalar, desde el inicio, que el Estado, la democracia, los partidos políticos y el sistema de partidos han tenido una evolución histórica. No podemos utilizar las concepciones que tengamos hoy para evaluar la realidad del pasado, sino más bien entenderla en sus propios términos para una mejor comprensión de nuestro presente. La historia del sistema de partidos políticos en el Perú está llena de denuncias de exclusión social, manipulación política y fraude electoral, para no hablar de la falta de continuidad democrática, situación que ha generado una imagen del Perú como un país inacabado y de constantes fracasos. No hay que olvidar que los sistemas democráticos contemporáneos se constituyeron como tales recién en la segunda mitad del siglo XX y que los países que son citados como paradigmáticos, con sus avances y retrocesos, sufren hoy la crisis institucional de sus sistemas de representación. No podemos reducir el análisis político a contrastar la imagen ideal de lo que debería ser el Estado, la democracia y los partidos políticos con la realidad, sino a una comprensión de su funcionamiento a lo largo del tiempo. El contraste entre la imagen ideal y la realidad, ha consolidado el sentido común de que los partidos políticos están movidos sólo por ambiciones personales o faccionalistas. Esto es verdad en parte, pero no es la única explicación. Aunque sea difícil de creer, el Estado, la democracia y el sistema de partidos políticos constituyen un todo coherente y organizado, con sus reglas y hábitos políticos, escritos y no escritos. Que no respondan a nuestro ideal de lo que deberían ser las cosas, no significa que el Perú no cuente con un sistema de partidos políticos estructurado.

Los partidos políticos en el Perú.

Una definición ideal de los partidos políticos considera que son aparatos burocráticos, organizados a nivel nacional o regional, que cuentan con un programa y con una ideología. Su funcionamiento se basa en las redes que puedan establecer con diversos sectores de la sociedad, elemento fundamental para cumplir con su papel de mediación y representación frente al Estado. Su cohesión depende de la renovación constante de sus dirigentes y de la capacidad de sus redes de comunicación interna y de toma de decisiones. Pero su continuidad radica en que su programa e ideología se encuentren enraizados en alguna de nuestras tradiciones políticas. Es en base a estos elementos que los ciudadanos establecen identidades con los partidos políticos.

Cada partido político puede ser analizado a partir del estudio de la debilidad o ausencia de alguno de estos elementos característicos. En el caso del sistema de partidos políticos actual, es bastante claro que atraviesa una profunda crisis ideológica y programática. Ello explica por qué la mayoría de la población no encuentra mayores diferencias entre un partido político y otro; y por qué la identificación de los partidos políticos en función de su ubicación al interior del espectro político no funciona. Las razones para ello radican, en pocas palabras, en los cambios ocurridos a nivel nacional e internacional en las últimas décadas. Por un lado, la caída del socialismo real y el auge del neoliberalismo y, por el otro, la falta de renovación programática de los partidos políticos tras la crisis del régimen oligárquico. El neoliberalismo parecía levantarse como alternativa

de solución. Sin embargo, tras una década de reformas económicas sus magros resultados han llevado a un nuevo desencanto.

Los partidos políticos han quedado reducidos a meros aparatos burocráticos en el mejor de los casos. Muchos de ellos no tienen presencia nacional o en todo caso en las capitales de provincia. La mayoría del país se encuentra sin organización ni representación partidaria, en especial las zonas rurales. Esta situación, en un contexto de incremento de las demandas sociales sucesivamente postergadas, profundiza cada vez más la fractura existente en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Esta falta de presencia es la que explica el incremento de las protestas sociales y de las expresiones de violencia en situaciones de conflicto a nivel local. De esta manera, se vinculan la crisis del sistema de partidos políticos con la crisis del Estado y del sistema democrático. Un eje central se encuentra en la incapacidad de los partidos políticos en cumplir su papel de mediación y representación entre la sociedad civil y el Estado. Sin embargo, existen otros elementos propios del sistema de partidos. Estos se encuentran enraizados en nuestra tradición política nacional y nos ayudan a comprender la crisis actual.

El sistema de partidos políticos en el Perú.

Según Fernando Tuesta, se entiende por sistema de partidos políticos al conjunto de relaciones que establecen los partidos al interior de un sistema político. Estas relaciones se establecen a partir de consensos sobre las reglas de juego que los partidos políticos se comprometen a cumplir dentro del sistema político, consensos que quedan establecidos en la Constitución Política. En el caso del Perú, el sistema de partidos políticos se rige por los principios y las instituciones de un régimen democrático. Sin embargo, el sistema de partidos políticos tiene una serie de características, que se expresan a través de hábitos y costumbres políticas, que se han ido configurando a lo largo del tiempo. Pasaremos a señalar los más importantes.

1. Los partidos políticos y el sistema de partidos políticos se organizan, en general, en torno a figuras importantes. En la mayoría de casos, al interior de los partidos políticos ha predominado un liderazgo personalista. Las carreras de los políticos se tejen en base a la acumulación de un caudal de relaciones personales, políticas y económicas, cuyas redes reemplazan o se superponen a la organización formal del propio partido. Por ello, las relaciones
2. El Estado reproduce los mecanismos de funcionamiento del sistema de partidos políticos. Por ello el Estado es percibido como proveedora de recursos financieros para sostener las relaciones clientelares entre el líder personalista y su sistema clientelar. Las finanzas públicas pasan a constituirse en el elemento cohesionador de las redes clientelares a través del control de la provisión de puestos públicos, la realización de obras públicas, la construcción de infraestructura, la designación de recursos y ascensos para las Fuerzas Armadas y prebendas para los parlamentarios afines. En el caso de los sectores más pobres, estos son incorporados al sistema clientelar mediante su inclusión en los programas sociales. Para ello, es necesario que el Estado cuente con las condiciones de un desarrollo material mínimo, con capacidad de funcionar bajo las condiciones impuestas por los recursos que es capaz de recaudar. Así, los límites para el funcionamiento del Estado y del sistema de partidos políticos están impuestos por lo peligros de una crisis financiera y la existencia de constantes déficits fiscales.
3. En este contexto, las elecciones se constituyen en una competencia entre los diferentes aparatos burocráticos por el control del Estado. La fuerza de cada partido político se mide por su capacidad para librar la lucha política, que se da fundamentalmente en la esfera pública a través de la movilización de la sociedad civil y la utilización

clientelares tienen suma importancia en el diseño del poder. Así, la política se convierte en las múltiples negociaciones que las elites políticas realizan entre sí (entre partidos políticos) y de los líderes políticos con sus clientelas (al interior de cada partido político). Estas negociaciones son las que establecen los verdaderos pesos y contrapesos del sistema de partidos políticos y del régimen democrático en general. Desde este punto de vista, las crisis del sistema de partidos políticos se interpretan como la incapacidad de las elites políticas para negociar y establecer consensos, y la ruptura del sistema de partidos políticos (y por tanto, del régimen democrático) como la imposición por la fuerza de uno de los partidos políticos sobre los otros. Por ello los regímenes que surgieron de la ruptura del sistema de partidos políticos, se han caracterizado por el predominio del personalismo y el sistema de clientelas.

de los medios de comunicación masiva. Pese a que históricamente existen constantes denuncias de manipulación y fraude electoral, no se puede negar que las primeras elecciones en el contexto internacional se produjeron en América Latina y que las elecciones han sido un recurso constante a lo largo de la historia republicana, aun bajo regímenes autoritarios o dictaduras. Los procesos electorales, en cuanto a organización, mecanismos y procedimientos, han evolucionado mucho desde entonces y han ido perfeccionándose cada vez más. Cabe resaltar que todos ellos correspondieron a las concepciones que en su momento se tenía sobre la democracia, los partidos políticos y el sistema de partidos políticos. Por ello, nuestra historia política más que una historia lineal y ascendente, es una historia de avances y retrocesos.

4. Nuestra historia republicana se ha caracterizado por la falta de continuidad del régimen democrático, es decir, por la continua ruptura del sistema de partidos políticos. Por ello los partidos políticos y el sistema de partidos políticos han atravesado diversos procesos de articulación y desarticulación, lo cual no ha permitido que se articulen como sólidos referentes para la mayoría de la población. Generalmente, los regímenes autoritarios y las dictaduras se han impuesto en los momentos de inexistencia de partidos políticos (siglo XIX) o por la crisis del sistema de partidos políticos (siglo XX). Cabe resaltar que durante la última centuria los gobiernos de Leguía, Benavides, Odría, Velasco y Fujimori, a falta de un sistema de partidos políticos consolidaron sus regímenes resaltando la figura del líder personalista y estableciendo redes clientelares con los sectores sociales más pobres, en base a la realización de obras públicas y a la implementación de programas sociales de tipo asistencial. Esta es la base política y social de lo que se conoce como «populismo». No hay que extrañarse entonces, que históricamente los dictadores tengan una alta popularidad entre los sectores más pobres de la población. Sin embargo, hay que resaltar que tras los procesos de desarticulación del sistema de partidos políticos se ha producido el consiguiente proceso de rearticulación. Estos procesos de rearticulación, en general, han significado una renovación del sistema de partidos políticos y de la política en general, ya que han producido el surgimiento de nuevas propuestas y proyectos políticos. En otras palabras, han significado el

reencuentro de la mayoría de la población con la política. Casos emblemáticos durante el siglo XX son el aprismo y el socialismo bajo el régimen de Leguía, el Frente Democrático bajo Benavides, los partidos del denominado reformismo democrático bajo el gobierno de Odría, y de la izquierda marxista bajo el gobierno militar del general Velasco.

5. Las Fuerzas Armadas y la Iglesia Católica tienen una gran influencia en el funcionamiento del sistema de partidos políticos y del propio régimen democrático. Desde la independencia ambas instituciones se constituyeron y se han consolidado a lo largo de nuestra historia republicana como instituciones tutelares. Ello ha respondido a que ambas instituciones han contribuido a llenar los vacíos de poder en momentos de crisis del régimen político y del sistema de partidos políticos. Son instituciones que cuentan con una sólida organización jerárquica a nivel nacional y sus discursos han servido para legitimar al Estado y dar cohesión a la sociedad, sea bajo regímenes democráticos o dictaduras. Por esto históricamente son instituciones identificadas con la defensa del orden establecido. Ello no significa que las relaciones entre el Estado, las Fuerzas Armadas y la Iglesia Católica hayan sido siempre armónicas. Pero es claro que el militarismo y el conservadurismo eclesial constituyen un limitante para el funcionamiento del sistema de partidos políticos y la aplicación de determinadas políticas públicas por parte del Estado. A pesar de ello, son reconocidos por la población como un referente importante en situaciones de crisis política o de debate de temas políticos.

La evolución de los partidos y los procesos políticos durante la República.

El origen de los mecanismos de funcionamiento de la democracia, los partidos políticos y el sistema de partidos políticos se encuentran en nuestra historia republicana. Inclusive la estructura actual del Estado puede ser mejor comprendida con un cabal conocimiento de nuestra historia política. Una tesis muy extendida sostiene que la causa de nuestra endémica inestabilidad democrática y política radica en la «herencia colonial» dejada por las instituciones que el imperio español estableció en América. La discriminación y el racismo, el desarrollo económico fallido, la fractura histórica entre el Estado y la sociedad,

encontrarían sus causas en la colonia, donde la conquista representa el «pecado original», ese particular momento de la historia peruana en que se jodió el Perú. Sin embargo, más de 180 años de vida independiente nos dicen que la factura de los fracasos recurrentes en nuestra historia le corresponden a la República, que fue incapaz, a pesar de las transformaciones económicas, sociales, políticas y culturales que ha sufrido el país a lo largo de esos años, de convertir al Perú en un país moderno y democrático. En las siguientes líneas haremos una breve revisión de esa historia.

Como se señaló, las primeras experiencias electorales y de los sistemas de representación política se implementaron en España y América entre 1808 y 1814, producto de la crisis de la monarquía española. El Perú no estuvo al margen de este proceso. Uno de los cambios más significativos fue que el sistema de representación abandonó el antiguo sistema de gremios o estamentos por la representación por territorio. Si bien el sistema de representación era indirecto y se elegía a representantes por colegios electorales, los requisitos para ser elector permitió una amplia participación política. Ser mayor de 21 años o estar casado, propietario o tributario, no ejercer trabajo servil; estos requisitos permitieron, dentro de las prácticas políticas aceptadas, la participación indirecta de la población indígena. Este modelo de elecciones y sistema de representación, conocido como «Gaditano» (por la Constitución de Cádiz de 1812), regiría con algunas leves modificaciones a lo largo de todo el siglo XIX.

Con la guerra de independencia se produjo un vacío en el poder político que sólo pudo ser llenado por los caudillos militares, quienes asumieron el control del Estado legitimados por su participación en la lucha contra el poder español. La inestabilidad política, producto de la impracticabilidad de las constituciones y la falta de consenso político, se acrecentó debido a la grave situación económica y a que las fronteras nacionales todavía estaban por definirse. En general, los fundadores de la República fueron formalistas. La mayoría de los regímenes establecidos por los caudillos, lo hicieron en base a la defensa de la República, la Constitución y el sufragio. Por ello, buscaron el reconocimiento constitucional y sometieron sus mandatos a elecciones. No pocas veces modificaron la Constitución. No se trató, entonces, de caudillos militares movidos sólo por sus ambiciones personales

o faccionalistas, o de un período de nuestra historia dominado por el caos, sino de militares victoriosos que consideraban su deber y su derecho conducir la nueva República hacia su reforma.

Pero el Estado caudillista no se basaba sólo en el recurso del uso de la fuerza militar. Contó con los mínimos recursos económicos y humanos necesarios para el establecimiento de un Estado en todo el territorio nacional. A diferencia de lo que sucedería en el siglo XX, el poder político de entonces estaba descentralizado. Los recursos eran provistos por las burocracias regionales y locales que, pese a sus fuertes componentes regionalistas y sus altos grados de autonomía política, se aliaron al caudillo militar de turno. Estas burocracias eran dirigidos por otros jefes militares a través de las prefecturas. Pero sólo caudillos militares como Gamarra, Santa Cruz o Castilla, lograron constituir un «gobierno nacional» en la capital. Estos «gobiernos nacionales» también contaron con el apoyo de políticos e intelectuales civiles que, por un lado, administraron el Estado como ministros, funcionarios o asesores y, por el otro, le dieron la legitimidad necesaria a través de su influencia en la reducida esfera pública. Aunque las diferencias entre liberales y conservadores eran tenues, era posible distinguirlos según su posición en determinados temas. Esto nos muestra la importancia que tenía para el régimen caudillista y el sistema político republicano las relaciones clientelares y los mecanismos de negociación entre las elites, que tenía su vértice superior en la figura del caudillo militar. Por esa razón, para la teoría política la mayor dificultad histórica del régimen republicano es el presidencialismo.

Las bases económicas e institucionales del Estado republicano se establecieron en la década de 1850, durante el gobierno del general Castilla, gracias a los recursos del guano. Dichos recursos fueron utilizados para sostener el aparato estatal, es decir, el sistema clientelar del régimen caudillista. La estabilidad política y económica se logró a través de la transferencia de estos recursos al sector privado, mediante el pago de las deudas interna y externa, y la realización de obras públicas. De esta manera, el entramado de relaciones clientelares se confundió con el aparato estatal y la suerte del sistema político comenzó a depender de los vaivenes del mercado internacional. Los límites del sistema se harían evidentes cuando los recursos del guano comenzaron a agotarse. Mientras tanto, los conflictos políticos entre las diferentes facciones

continuaron, pero dentro del marco de la Constitución de 1860. Dicha constitución estableció las reglas de juego del sistema político, incluidos los abruptos cambios de gobierno y las violentas sucesiones presidenciales. No está de más recordar que dicha constitución es la que tuvo mayor vigencia en nuestra historia política.

Respecto a la sucesión presidencial, las elecciones de 1851 se constituyen en paradigmáticas. No sólo por constituir el primer intento, prematuro, de lanzar una candidatura civil, sino también por que en ella se configuran las principales características de los procesos electorales que tendrían vigencia hasta el primer tercio del siglo XX. Una vez que los grupos políticos acceden a participar en el proceso electoral, se organizan en clubes políticos. Estos clubes estaban conformados por posibles votantes así como por individuos movilizadores durante el proceso electoral para respaldar a su candidato. Estos clubes contaban con el respaldo de la prensa adicta, que buscaba influenciar en la opinión pública. Los primeros conflictos surgían con la elaboración del listado de votantes, que se realizaban en cada localidad, tratando de favorecer a un bando u otro. En seguida venía la lucha por el voto, el cual era un acto público, en la cual se recurría a diversos mecanismos que iban desde la compra de votos hasta el asalto de las mesas de sufragio. Todo esto sucedía en medio de enfrentamientos violentos que produjeron no pocos muertos y heridos, incluidos de los propios candidatos. Luego venía la denuncia de fraude, que era un mecanismo para trasladar las disputas políticas locales a las negociaciones entre las elites en el Congreso, quienes en última instancia resolvían los resultados oficiales.

Pese a que muchas veces se denunció la violencia, la falta de respeto por la voluntad popular y el fraude electoral, estas prácticas y hábitos eran aceptados por los propios actores políticos. Eran mecanismos propios del sistema político que combinaba el establecimiento de pesos y contrapesos con la realización de negociaciones entre las elites, en donde resultaba ganador el candidato que era capaz de impulsar una mayor movilización popular y de negociar con mayor ventaja. Tal es así, que a lo largo del siglo XIX las leyes electorales no fueron modificadas. Hasta la década de 1870, el sistema político no estuvo conformado por partidos políticos sino organizado en torno a líderes representativos y a los clubes políticos que buscaban influenciar en la opinión pública. Estos

últimos junto con los periódicos se volvieron las bases indispensables de cualquier proyecto político. Así, de manera paulatina, la esfera pública se fue constituyendo como el escenario privilegiado de las luchas políticas, según crecía el número de asociaciones y de periódicos. Aunque no era la clásica esfera pública, por estar controlada por los caudillos militares y sus sistemas clientelares, cumplía su papel de intermediaria entre el poder político y la sociedad civil. Asimismo, a pesar de las restricciones del sistema electoral, los sectores populares no sólo participaron de manera directa en las elecciones, sino también de manera indirecta mediante la movilización callejera. Esta situación no fue ajena para el caso del Partido Civil, que si bien mantuvo algunos elementos propios del régimen caudillista, también significó modificaciones importantes en el sistema político. Por lo pronto, su dirigencia estaba compuesta fundamentalmente por civiles. Civiles que se habían enriquecido gracias a los ingresos del guano y con cuyos recursos habían construido su propio sistema clientelar en base a una red de clubes políticos por todo el país. Esto le permitió competir exitosamente en las elecciones de 1872 y defender sus resultados. Aunque también hay que tomar en cuenta que las bases económicas del régimen caudillista se encontraban en crisis, producto del agotamiento de los recursos provenientes del guano.

La guerra con Chile cerraría este período. Durante el proceso, los conflictos entre los diversos grupos políticos no permitió una acción coordinada de las elites frente al ejército chileno, y más bien trajeron disidencias y enfrentamientos. Cuando la guerra terminó, se produjo un nuevo vacío en el poder que volvió a ser llenado por los caudillos militares, esta vez legitimados en su lucha contra el invasor extranjero. El régimen caudillista es restaurado, esta vez por el general Andrés A. Cáceres. Sus endeble bases económicas se garantizaron con la entrega de los principales recursos económicos a los deudores extranjeros. Durante este período los grupos políticos buscan constituir nuevos partidos políticos, donde destacan el Partido Demócrata de Nicolás de Piérola y el Partido Constitucional del general Cáceres. El reorganizado Partido Civil se alía al Partido Demócrata para desplazar al militarismo y establecer un régimen político bajo la hegemonía del primero, el cual duraría más de dos décadas. Si bien era de manera formal un régimen democrático liberal, con un sistema de partidos políticos y con una esfera pública cada vez más creciente, se caracterizó por la exclusión política de la mayoría de la

población. La reforma de la Constitución y la ley electoral de 1896, que estableció el voto directo y secreto, entregó el voto sólo a los ciudadanos que supieran leer y escribir, lo que significó la exclusión política de la población indígena. Si agregamos a ello la abolición de la contribución personal, mecanismo por el cual el campesinado habían legitimado su presencia en el pacto republicano, y la discriminación racial producto del discurso positivista en boga, la exclusión del indígena era prácticamente total. Por otro lado, el Partido Civil logró controlar el Ejecutivo, la mayoría en el Congreso, el poder judicial y el naciente organismo electoral. Pese a la modernización y al crecimiento económico, el régimen civilista no puso en cuestión el orden tradicional y las relaciones serviles que predominaban en el campo. Las bases del régimen civilista se basaron en la alianza entre los sectores modernos de la costa exportadora y el gamonalismo tradicional serrano. Las propuestas reformistas del Partido Nacional Democrático de Víctor Andrés Belaúnde y José de la Riva Agüero para aperturar el régimen político fueron desoídas, así como los nuevos sectores de oposición. También comienzan a expresarse de manera creciente los discursos de defensa de la población indígena.

Pese a su aparente solidez, el régimen civilista sufrió la presión de diversos sectores sociales emergentes. Por un lado, el proletariado urbano y de los centros productivos más importantes; por el otro, el de las clases medias representados por la empleocracia y los estudiantes universitarios. Su irrupción política coincide con la caída del régimen civilista y la aparición del régimen de Augusto B. Leguía, gracias al desprestigio del sistema de partidos y de los partidos políticos. Leguía hace aprobar una nueva constitución en 1920, que no sólo mantuvo las bases políticas y económicas del régimen civilista sino que las acrecentó. Era un régimen autocrático, basado en un sistema clientelar extendido que controló las instituciones del Estado, que impulsó un proceso de modernización y de realización de obras públicas, dando lugar al primer régimen populista. Sus bases económicas se encontraba en el incentivo a la inversión y a los empréstitos norteamericanos, que produjo la imagen de una bonanza económica que terminó con la caída de la bolsa de valores de New York. En este contexto, en la década de 1920 surgen dos proyectos políticos, el socialismo de José Carlos Mariátegui y el aprismo de Víctor Raúl Haya de la Torre, bajo la influencia de la revolución mexicana, la revolución rusa y la prédica del Presidente

Wilson. Ambos partidos impulsaron la organización sindical. Sin embargo, estos no llegaron a representar a la mayoría indígena. En esos años, se produjo una importante movilización campesina que fue reprimida de manera violenta. Si bien de manera formal en sus discursos y programas políticos aparecía el problema indígena, su trabajo político durante la década de 1930 se concentró en los centros urbanos e industriales, y en las zonas de fuerte presencia de proletariado rural. Tras la caída del régimen de Leguía, se produce un nuevo vacío de poder político que abre las puertas a la guerra civil y a una nueva irrupción de los militares en el régimen político. El movimiento sindical y la movilización popular impulsados por apristas y comunistas son considerados como un peligro para el país. Mientras tanto, el gobierno de Benavides aplica, junto a la represión política, un amplio programa de obras públicas y de medidas a favor de los trabajadores, consolidando de esta manera el Estado populista. Tras el fracaso del gobierno del Frente Democrático, se configura un régimen democrático restringido en base a tres grandes actores: la oligarquía, el aprismo y los militares, que a fines de la década de 1950 logran un consenso para dar estabilidad política al país, pero en desmedro de las demandas de las mayoría de la población.

La política de Convivencia del Partido Aprista y la incapacidad del Partido Comunista de lograr mayor influencia política, junto con una creciente demanda de la población por establecer un régimen democrático, abre las posibilidades para el surgimiento de nuevos partidos políticos. Es el caso del denominado «reformismo democrático» conformado por partidos políticos como Acción Popular de Fernando Belaúnde Terry, la Democracia Cristiana de Héctor Cornejo Chávez y el Partido Social Progresista formado por un reconocido grupo de intelectuales. Sin embargo, sólo el Partido Aprista y Acción Popular logran constituirse en partidos políticos con presencia nacional. En esos años el debate político se centra en el programa de reformas que son necesarias de aplicar en el país, como la reforma agraria, la nacionalización del petróleo y la industrialización. Temas que surgían en un contexto de predominio de los discursos sobre el desarrollo y de un nuevo proceso de modernización económica. En la década de 1960, comienza a hacer su aparición pequeños núcleos políticos marxistas influenciados por la revolución cubana, conocidos como la «nueva izquierda». Algunos de ellos inician la acción guerrillera, pero su impacto fue ínfimo y pronto son derrotados. Asimismo, se produce el primer golpe institucional de

las Fuerzas Armadas, luego del cual se instala el gobierno reformista de Acción Popular, con grandes expectativas ya que se abría la posibilidad de aplicar el programa de reformas bajo un gobierno democrático que contaba con respaldo popular. Sin embargo, la oposición de los sectores de la Convivencia llevarían a este proyecto al fracaso y a un nuevo golpe de Estado institucional por parte de las Fuerzas Armadas.

El régimen militar que irrumpe en octubre de 1968, lo hace ante el fracaso de los partidos políticos por llevar a cabo el programa de reformas. Los militares reformistas consideran que son los llamados a salvar al país y encauzarlo. El sistema de partidos políticos y el régimen democrático sufren así un nuevo proceso de interrupción. En su reemplazo se instaura un régimen militar de carácter corporativo y autoritario. Desde este nuevo poder centralizado, se buscó encauzar a la sociedad civil desde arriba, a través de organismos sociales generados desde el aparato estatal. Si bien el programa de reformas fue importante y radical, su implementación se opuso a cualquier forma de organización autónoma de la sociedad civil. Sin embargo, el régimen militar tuvo serias limitaciones. La principal era la falta de unanimidad de las Fuerzas Armadas frente al programa de reformas, cuyas discrepancias y tensiones minaron su unidad. También sectores de la sociedad civil se opusieron a ellas en defensa de su autonomía. A la larga, las organizaciones sociales creadas por el régimen militar se volvieron en su contra, constituyéndose en el actor principal ya que su movilización logró la convocatoria para una Asamblea Constituyente. Las bases económicas del régimen militar residieron en el control económico mediante la intervención directa del Estado, la nacionalización de los recursos productivos, el control del comercio exterior y la expansión de los servicios públicos. La crisis internacional del petróleo entre 1973 y 1975, finalmente quebraría sus capacidades financieras por lo que el programa de reformas y de obras públicas se detendrían. El régimen militar organizó la transferencia del poder a los partidos políticos existentes en 1968, los cuales no tuvieron un papel importante y redujeron su presencia a nivel nacional. Los más pequeños desaparecieron y otros mantuvieron su presencia sólo a nivel regional. Junto a ellos hicieron su aparición nuevos partidos políticos como los partidos de izquierda, herederos de la década anterior. Si bien se caracterizaron por sus dispersión y fragmentación, llegaron a representar a un tercio del electorado en 1978. Pocos quedarían al margen del proceso de

reconstrucción del sistema de partidos políticos y ubicándose como partido antisistema. Uno de ellos fue el Partido Comunista del Perú - Sendero Luminoso, quién iniciaría su guerra popular en mayo de 1980.

El régimen democrático y el sistema de partidos políticos de la década de 1980 nacerían con serios problemas heredados del régimen anterior. Un primer problema era darle una fisonomía nueva a la democracia. El primer problema era que no todos los partidos políticos estaban comprometidos con las reglas de juego establecidas por la Constitución de 1979. Un segundo problema era que los partidos políticos no sólo habían reducido su presencia a nivel nacional sino que las Fuerzas Armadas al implementar su programa de reformas, los había dejado en una profunda crisis programática. En ese contexto, el país entró en un agudo proceso de ideologización y de confrontación política, donde los espacios para el consenso se hacían cada vez más estrechos. Un tercer problema era que las expectativas generadas por las reformas no estaban siendo satisfechas. Desde el inicio era evidente la existencia de una crisis de representación de los partidos políticos y un sentimiento de ineficacia por parte de instituciones del régimen democrático. Al final del primer año de gobierno, la popularidad del Presidente y de su partido se redujo a la mitad. En cuanto a las bases económicas, si bien el programa de gobierno se basaba en una «economía social de mercado» y en una propuesta de liberalizar la economía, la presencia del Estado siguió siendo fuerte. Sin duda pesaban, por un lado, las ideas reformistas primigenias del Presidente Belaúnde y, por el otro, el temor de aplicar una política de ajuste que pudiera provocar las protestas populares. Mientras tanto, la crisis económica se agudizaba con la crisis de la deuda externa, por lo que las obras públicas de envergadura fueron paralizadas y reducido el gasto en programas sociales. A lo largo de la década, los problemas derivados del pesado aparato estatal, el incremento de la deuda externa, el problema inflacionario, la demanda de expandir los programas sociales y la caída de los ingresos de la mayoría de la población, se agudizaron.

A estos dos grandes problemas se agregaría otro cuyas consecuencias han sido nefastas para el Perú: el conflicto armado interno. El inicio de la Guerra Popular del Partido Comunista del Perú - Sendero Luminoso, agudizaría las debilidades del régimen democrático y el sistema de partidos políticos. Por un lado, la destrucción de la infraestructura y los altos costos

económicos del conflicto armado interno, pusieron al límite los recursos financieros del Estado reduciendo su capacidad de manejo económico. Por otro lado, el régimen democrático minaba sus propias bases institucionales al buscar derrotar a la subversión mediante la violación sistemática de sus propias normas constitucionales y de los derechos humanos. Pareciera que la única manera de defender al régimen democrático era destruyendo sus propios fundamentos.

En este contexto, dos fuerzas políticas cobran importancia como recambio de gobierno: el Partido Aprista e Izquierda Unida. Sin embargo, ambas fuerzas fracasaron en dar solución a la crisis del régimen democrático. El gobierno de Alan García se inició con mucha expectativa y apoyo popular y en un inicio pareció producirse un giro importante. Sus dos primeros años fueron de crecimiento económico bajo un modelo económico Keynesiano: transferir recursos al sector privado mediante incentivos tributarios, subsidios y dólar barato. Esto traería nuevas inversiones, aumentando el empleo y la capacidad adquisitiva de los trabajadores, que incrementaría la demanda y ésta a su vez la producción, comenzando de nuevo el ciclo. Sin embargo, las bases del modelo económico eran endebles. La desmedida transferencia de recursos al sector privado sólo incentivó la reutilización de la capacidad industrial ociosa, la descapitalización del Estado y el desvío de los capitales privados al exterior. Mientras tanto, las condiciones laborales fueron flexibilizadas deteriorando las condiciones de vida y trabajo iniciándose una nueva movilización social. En cuanto al régimen político, su crisis se acentuó. Respecto a la lucha contra la subversión, pese a su discurso renovador y a un cambio en la estrategia militar, se incrementó el número de víctimas del conflicto armado interno. Ejemplo de ello fueron la masacre de los penales y el surgimiento del grupo paramilitar Rodrigo Franco. También se hizo patente la política de «encuadramiento» con el objetivo de lograr una base social fuerte que garantizase la permanencia del Partido Aprista en el gobierno, mediante relaciones clientelares con los sectores populares pobres no organizados, y el desconocimiento de los dirigentes de los sectores organizados a través de «relaciones directas» con sus bases. También acaparó los puestos claves del Estado, distribuyendo numerosas prebendas entre sus allegados. Se denunciaron numerosos casos de corrupción. Este nuevo intento de captación de la sociedad civil por parte del Estado, sin embargo, fracasó. El estancamiento del modelo económico y el intento del gobierno de controlar

las fuentes de financiamiento de capitales de los grupos de poder económico mediante la estatización de la banca, llevaría a un rápido deterioro del gobierno. Finalmente el fenómeno hiperinflacionario terminaría por acabar con las últimas expectativas en el gobierno aprista.

La década de 1980 terminó en una grave crisis del régimen democrático y del sistema de partidos políticos, donde predominaba el escepticismo y la desconfianza de la población frente a la política y a los partidos. Pero sobre todo, predominaba la idea de que no existía alternativa alguna. Al fracaso de los gobiernos se sumó la crisis de la izquierda expresada en la división de Izquierda Unida, cuyos problemas internos finalmente culminarían con su ruptura en 1989. Esta situación era fermento para la aparición de los «outsiders» y el predominio del sentido común de lo que debería ser un político: independiente, no comprometido con ningún partido; técnico, un especialista cuyas decisiones no estuvieran mediadas por razones ideológicas o partidistas; joven, que expresara las aspiraciones de renovación y de compromiso con el país. Se quería un político ideal, que de tan ideal, era imposible. El primero en ganar una elección con estas premisas fue Ricardo Belmont, quién fue elegido alcalde de Lima a fines de 1989. Con el tiempo, esta imagen del político ideal ha venido demostrando sus limitaciones frente a la realidad. La independencia expresa en la mayoría de los casos la falta de programa y de una organización política cohesionada con cuadros preparados para dirigir el Estado. Al final caen en la improvisación o en el más burdo pragmatismo. El ser técnico no significa garantía alguna de que las decisiones políticas sean infalibles e inocuas. Tampoco la juventud era garantía alguna frente a las prácticas mesiánicas y autoritarias o contra la corrupción.

En la década de 1990, el régimen neoliberal se configuró en un nuevo intento desde el Estado por implementar un proyecto político con el objetivo de convertir al Perú en un país moderno. En ese proceso, el gobierno de Fujimori y el proyecto neoliberal estuvieron estrecha relación. El gobierno de Fujimori realizó un conjunto de alianzas con el objetivo de establecer un régimen autoritario de largo plazo. Dicho proyecto denominado Plan Verde, fue diseñado por las Fuerzas Armadas en 1989. Tenía tres objetivos: la ruptura del régimen democrático y el desplazamiento de los partidos políticos; otorgar total libertad de acción a las Fuerzas Armadas en su lucha contra la subversión;

y, la aplicación de un programa de reformas económicas a favor de una economía de libre mercado. La primera etapa creó las condiciones necesarias para la ruptura del régimen democrático y del sistema de partidos políticos, el 5 de abril de 1992. Ello no fue difícil considerando el desprestigio del régimen democrático y de los partidos políticos. En ese proceso se desplazó del gobierno a los sectores que inicialmente lo apoyaron, se aplicó un ajuste económico cuyos costos sociales fueron muy altos, y se otorgó cada vez mayor autonomía de acción a las Fuerzas Armadas frente a las autoridades civiles en las zonas de emergencia. El autogolpe contó con el apoyo mayoritario de la población, mostrando que las tradiciones autoritarias se encuentran también fuertemente enraizadas en la ciudadanía.

El régimen neoliberal logró legitimarse mediante la convocatoria a una Asamblea Constituyente que cumpliría funciones legislativas hasta las elecciones generales de 1995. En este proceso, el régimen se fortaleció al aprobarse una Constitución hecha a su medida: se concentró más poder en el poder ejecutivo, se reformó la composición del poder legislativo, se controló el sistema de ascensos militares, se estableció una economía de libre mercado y, pese a sus artículos declarativos, se restringieron las libertades políticas. Aún así, el régimen se encargaría de violarla sistemáticamente. Por otro lado, el gobierno amplió sus alianzas con los sectores e instituciones que tradicionalmente han detentado el poder en el Perú: las Fuerzas Armadas, la Iglesia Católica, los medios de comunicación, los grupos de poder económico y el capital extranjero. Asimismo, organizó relaciones clientelares con los sectores de la clase media alta profesional, quienes tuvieron acceso a la burocracia estatal; y con los sectores populares, quienes recibieron donaciones, obras de infraestructura y acceso a los programas sociales. Se establecieron así relaciones directas entre el líder carismático y las mayorías pobres, quienes recibieron las prebendas del gobierno como traídos por un mesías providencial. Las bases económicas del régimen neoliberal se establecieron con las reformas económicas estructurales promovidas por el «Consenso de Washington». Entre ellas destacan la desregularización laboral; la privatización de los activos estatales y de los servicios sociales; la reducción del gasto público y de los aranceles. Una década después, los resultados de las reformas son magros: las estadísticas macro económicas son positivas, pero más de la mitad de la población sigue viviendo en

condiciones de pobreza; la desigualdad y la exclusión social se han incrementado; y miles de peruanos emigran al exterior. Los recursos financieros obtenidos de las privatizaciones servirían para sustentar las relaciones clientelares, cuya consecuencia más clara fue la expansión de la corrupción hasta llegar a niveles inimaginados hasta entonces. Políticos, empresarios, periodistas, profesionales, jueces, artistas y muchos otros recibieron dinero del Estado con el fin de apoyar al régimen. Cuando los recursos financieros de la privatización se volvieron insuficientes se recurrió a la corrupción y al narcotráfico. Encubierto tras la imagen democrática, el régimen neoliberal se constituyó en una verdadera dictadura. Las denuncias de violación sistemática de los derechos humanos; de fragrantes casos de corrupción y narcotráfico; y de represión a la oposición política, fueron incrementándose en medio de la arrogancia y la impunidad del régimen.

Con la recesión económica en 1997, el régimen comienza a mostrar sus límites financieros, por lo cual se redujo su capacidad para sostener su sistema clientelar y para controlar a la oposición. Es en este contexto que se plantea la segunda reelección de Fujimori en las elecciones de 2000. Pese a contar con los recursos del Estado y con el apoyo de sus aliados, el régimen neoliberal tuvo que recurrir al fraude electoral. La oposición política pese a su diversidad organizativa, ideológica y programática tenía, por fin, algo en común: derrotar a Fujimori en las elecciones generales. En ese sentido, si bien la lucha contra la dictadura se entrelaza con la lucha electoral, ésta se extendió a las calles. Los resquicios democráticos en los medios de comunicación, la movilización y la protesta social, y la reactivación de los partidos políticos de oposición, crearon las condiciones para la caída del régimen. El congreso, cuya mayoría había pedido legitimidad, eligió como presidente provisional a Valentín Paniagua, un hombre de partido, militante de Acción Popular, en diciembre de 2000. Si bien el régimen neoliberal había caído, su influencia permanece hasta hoy.

El gobierno de transición no tuvo como objetivo la aplicación de un programa de largo plazo, sólo el crear las condiciones necesarias para la realización de nuevas elecciones generales: establecer un ambiente favorable para el desarrollo de las libertades políticas y la actividad de los partidos políticos; garantizar la seguridad jurídica de las inversiones tranquilizando a los organismos financieros internacionales; iniciar la lucha contra la

corrupción; y reformar los organismos electorales para realizar elecciones generales legítimas y transparentes. Sin embargo, el régimen democrático surgido en 2001, como la de 1980, nació endeble. El régimen democrático y el sistema de partidos políticos siguen teniendo serios cuestionamientos; el grado de corrupción alcanzado ha llevado al país a un hondo escepticismo moral; el modelo económico neoliberal continúa aplicándose sin cuestionamientos; y sigue predominando la presencia política de los outsiders. Con el gobierno de Toledo, iniciado con condiciones poco favorables en medio de un gran escepticismo, la situación se ha agudizado. El problema principal es seguir manteniendo elementos centrales del régimen anterior: el modelo económico neoliberal, la Constitución de 1993, el presidencialismo agresivo, las relaciones clientelares con la sociedad civil a través de medidas populistas. Por ello la reforma del régimen democrático y la renovación del sistema de partidos políticos encuentran sus principales trabas en ellos mismos.

La ausencia del tema pobreza en las agendas políticas recientes.

En la última década, se ha producido una aparente ausencia del tema de la lucha contra la pobreza en las agendas políticas, así como la ausencia de las formas discursivas a través de las cuales se expresaban las banderas políticas a favor de los excluidos (reivindicación de derechos laborales, discursos igualitaristas). Esta situación se debe al cambio de los enfoques económicos producido a lo largo de la década de los 90, donde se considera que la pobreza más que un problema social es un problema de asignación de recursos. Sin embargo, pese a este cambio de enfoque, la persistencia de las formas personalistas y clientelares por parte del Estado y los partidos políticos, ha llevado a que se continúe priorizando las acciones de alivio de la pobreza (obras públicas, infraestructura, donaciones) sobre las políticas públicas de reducción de la pobreza.

Cabría resaltar lo señalado por Carlos Fernández en el sentido de que los enfoques sobre la pobreza se vienen realizando desde hace décadas, pero dentro de un contexto mayor que han sido los enfoques sobre el desarrollo. Estos enfoques, que predominaron durante la segunda posguerra, han evolucionado según los modelos predominantes (sustitución de importaciones, libre mercado). Es común encontrar en la literatura económica que el cambio más significativo ha sido el

tránsito del paradigma Estado-centrista al paradigma mercado-centrista. Sin embargo, este no es el único, ni siquiera el más significativo.

En ese sentido, en la agenda del Estado y en el debate de los partidos políticos, el tema de la pobreza ha estado presente, aunque de manera indirecta y bajo otras fórmulas. Quizás la expresión más clara de éstas hayan sido los debates suscitados alrededor del impacto social en la aplicación de determinadas medidas de política económica durante las décadas de 1970 y 1980. Se podría decir que las decisiones sobre política económica estaban supeditadas a la popularidad e impopularidad de las mismas, donde los partidos políticos, especialmente los que estaban en el gobierno, no querían perder capital político ni romper sus sistemas clientelares con los beneficiarios de los programas sociales. Los programas sociales eran ineficaces para luchar contra la pobreza, pero eran muy importantes para la estabilidad del régimen político. Producto de la crisis económica y del conflicto armado interno, los recursos económicos y financieros del Estado fueron incapaces de seguir sosteniendo las bases del régimen político. Ello produjo su crisis y el desprestigio del sistema de partidos políticos, abriendo las posibilidades para que los outsiders hicieran su ingreso en el escenario político oficial.

Durante la década de 1990, con las reformas económicas implementadas a partir del Consenso de Washington, el centro del debate económico se situó en la aplicación de dichas reformas. El impacto social fue asumido como algo necesario e inicial, donde a la larga las bondades del libre mercado traerían grandes beneficios a la mayoría de la población. Sin embargo, en las condiciones de pobreza ya existentes, condiciones que se vieron agudizadas con la aplicación de dichas reformas, el Estado mantuvo los sistemas clientelares de los programas sociales. Así, pese a las radicales transformaciones económicas, los hábitos y las costumbres de nuestra tradición política que han regido nuestra historia republicana, se mantuvieron. En ese sentido, los temas de la lucha contra la pobreza por parte de los partidos políticos siguen estando supeditadas al cálculo político de costo / beneficio.

Acerca de la ausencia de las formas discursivas que expresaban las banderas de los excluidos, habría que señalar la paradoja de que el tema de la lucha contra la pobreza hoy en día ya no es patrimonio particular de alguna corriente política, como lo fue de la izquierda hasta la década de 1980. Hoy también diversos

organismos internacionales lo utilizan como marco interpretativo para elaborar propuestas de reforma económica y de aplicación de programas de ayuda. Sin embargo, a pesar de que el tema de la lucha contra la pobreza está más extendido, se ha producido un descentramiento que ha afectado a los derechos de los ciudadanos de manera profunda. Según Eduardo Cáceres, las identidades y la prácticas basadas en la defensa de derechos, se encuentran en la actualidad en una situación de precariedad. Esto se debe principalmente a que durante la década de 1990 se ha desmontado el modelo basado en el Estado del Bienestar, que ha afectado tanto a la economía como a los más diversos ámbitos de la sociedad, alterando de manera directa la defensa de los derechos de la mayoría de la población.

Esta alteración puede resumirse en tres grandes aspectos. Primero, en la «privatización» de los derechos, al ser éstos reducidos a la protección de la privacidad de los individuos frente a injerencias externas, dejando las dimensiones sociales libradas a los resultados económicos que los individuos obtengan en los mecanismos de mercado. Segundo, en priorizar el derecho de propiedad sobre cualquier otro derecho y la reducción de la vida social a un conjunto de contratos privados de compra venta que derivan del derecho de propiedad. Tercero, se desconoce cualquier noción de derechos como exigencias positivas frente al poder.

ELITES POLÍTICAS Y POBREZA EN EL PERÚ REPUBLICANO: UNA VISIÓN PANORÁMICA

Carlos Fernández Fontenoy

I. INTRODUCCIÓN

El «problema de la pobreza» como desarrollo conceptual y político, así como variable de cierta autonomía, es de reciente data en el Perú. Ello no significa que en el Perú, desde su fundación –y antes de ella– no hayan existido pobres, no se haya hablado de la pobreza, o ésta no fuera uno de los problemas a resolver. Lo que ha sucedido, es que la visión del pobre y de la pobreza no ha sido única en nuestro territorio nacional: han coexistido simultáneamente desde el siglo XIX varias concepciones sobre la pobreza, las cuales a su vez, han ido evolucionando a través de los tiempos. Así, podríamos hablar de la visión de la pobreza desde una perspectiva andina, occidental, mestiza y criolla, por lo menos. De igual modo, se ha analizado y planteado soluciones al problema de la pobreza, desde los diferentes lentes ideológicos que han existido y existen en Perú.

Desde antes de la llegada de los españoles por estas tierras, en el mundo andino existían personas y grupos familiares o de parentesco que tenían menos que otros, así como diferían en su posición social o status al interior de sus etnias. Sin embargo, su concepción sobre cómo se llegaba a una situación de pobreza era diferente a la occidental. En el idioma quechua la palabra «wakhcha» que significa pobre, fue traducida por los diccionarios del siglo XVI como «huérfano»¹.

De acuerdo a la visión andina, la riqueza se obtenía a través de las relaciones de intercambio y de reciprocidad que se establecían a través de las redes de parentesco. También intervenían en el logro de la riqueza otros factores, como los de carácter natural (riqueza de la tierra, clima, agua, etc.). Cuanto más grande era el grupo de parentesco, y mejores los recursos naturales de las diversas zonas, habían mayores

posibilidades de poder acceder a situaciones de riqueza, tanto a nivel individual como grupal. De allí que el «huérfano», es decir, el que no tiene una parentela, carecía de las redes o los medios a través de los cuales podía evitar las carencias propias de la pobreza..

Esta forma de organización social y económica, perduró con ciertos cambios a través de la colonia y de la república, siguiendo una tendencia decreciente. En la actualidad, si bien ya no es la forma predominante de obtener riqueza o status social, aún sigue existiendo en algunas localidades de la sierra peruana.

Desde de la colonia hasta comienzos del siglo XX, la existencia de la pobreza se la relacionó principal y sucesivamente a problemas propios de los indígenas, y éstos fueron principalmente los de incultura, alcoholismo, consumo de coca, falta de instrucción, todos ellos generadores de falta de «progreso» y luego, de «desarrollo». A partir de la década del 20, esta percepción se modificará debido a otras categorías de análisis de la realidad social, provenientes principalmente del marxismo y el socialcristianismo.

También es posible comprobar que los pobres no han sido siempre los mismos a través de la historia republicana. Como pobres han sido sindicados los indios, los campesinos, los mestizos, los cholos, los negros, los obreros, los chinos, etc. dependiendo del momento histórico y las aproximaciones ideológicas o analíticas empleadas.

A continuación, incursionaremos en algunos de estos temas, así como señalaremos las diversas concepciones y enfoques manejados por las élites políticas peruanas en su devenir histórico, tanto de la pobreza, como de sus causas y formas de superarla.

¹ Karen Spalding, «De indio a campesino», ed. IEP, p. 68, Lima, 1974

II. POLITICA Y POBREZA EN EL SIGLO XIX

Proclamada la independencia del Perú en 1821, la mayor tarea y preocupación de la élite política² peruana fue la de «construir» el Estado, organizarlo, articularlo y centralizarlo en un gobierno nacional legítima y legalmente elegido. En esta primera hora de la historia republicana, la pobreza no fue el tema central que había que discutir y resolver.

Es posible sostener que durante el siglo XIX, los pobres fueron principalmente los indios, y en menor medida los mestizos. Sin embargo, la pobreza del indio no fue considerada por las élites políticas como el problema fundamental a superar: el problema del indio era su «salvajismo» o «falta de instrucción».

En esta época, la clase política no estuvo integrada por partidos o movimientos políticos, sino por caudillos militares, rodeados de sus válidos, sus clientelas y los censores. Los caudillos militares fueron aquellos exmiembros del ejército patriota vencedor, quienes ante la ausencia de una élite política civil, tuvieron que asumir la función de directores del proceso de formación del Estado peruano.

Los válidos, fueron los que hoy podríamos denominar el entorno más cercano o los asesores personales del caudillo de turno, cuyas funciones fluctuaron entre «redactar, aconsejar, legislar. Redactaban las proclamas, los oficios, los decretos, los mensajes. Aconsejaban los cuartelazos, los apresamientos, las posturas políticas.»³ Fungieron de ministros, congresistas y de otros cargos públicos, con un nivel de influencia variable sobre los presidentes a quienes aconsejaban.

En cambio, los censores, eran aquellos que cumplieron con la tarea de «oposición» al gobernante militar: rebatían y criticaban sus decisiones, denunciaban y juzgaban sus políticas públicas, las cuales generalmente eran censuradas o condenadas. Esta tarea de demolición política preparaba el terreno para el advenimiento del próximo aspirante a Presidente de la República.

Si bien no surgieron partidos políticos, si se puede reconocer la existencia de corrientes ideológicas, como la liberal y la conservadora.

Liberales y conservadores

Los conservadores, continuadores de la tradición colonial, tuvieron una actitud desdeñosa y de desprecio hacia el indio y su pobreza. Lo consideraban un salvaje al cual había que «civilizar». La occidental, era una cultura superior —así como su raza— contrapuesta a la cultura indígena, considerada inferior y atrasada. Esta visión los llevó a marcar una distancia y desconfianza hacia lo indio, distancia que solamente podría reducirse a través de un proceso civilizatorio, marcado por su occidentalización paulatina.

Posición distinta fue la de los liberales. Frente al indio «habría que sentir simpatía y piedad»⁴. Eran especies de niños a los cuales había que proteger, hasta que llegaran a la mayoría de edad. También había que regenerarlos, alejándolos del alcohol y la coca. En este largo viaje, el medio de transformación era la educación. Es a través de la instrucción que los indios podrían volverse ciudadanos.

Pero no solamente la educación iba convertirlos en ciudadanos. Para los liberales la propiedad era un ingrediente básico para devenir en seres libres y gozar de la ciudadanía. No olvidemos que en esta época, en occidente del siglo XIX, existían estados liberales que aún no eran democráticos. Existía un parlamentarismo censitario u oligárquico, que otorgaba el derecho a elegir y ser elegidos solamente a los propietarios, a los ricos, bajo diversas modalidades. De allí es posible explicarnos la decisión de Bolívar en 1825 al ordenar distribuir individualmente las tierras de las comunidades indígenas entre los propios indios. En 1828, se dió una Ley que otorgaba la propiedad de las tierras del estado a los indios y mestizos que las estaban usufructuando. Lo mismo habría que anotar respecto a la repartición de tierras que los caudillos militares hacían a sus tropas, tradición que se remontaba a las guerras de independencia. Estas dos normas agrarias y costumbres distributivas, podrían considerarse como verdaderas reformas agrarias en el umbral de la república.

A través de estas medidas de distribución de tierras a indios y mestizos, los liberales además de empezar a volver propietarios a un sector del pueblo, estaban sentando las bases para que estas personas pudieran superar su situación de indigencia y pobreza.

² Usaremos indistintamente el término élite política o clase política para referirnos al conjunto de personas —civiles o militares— que cumplieron con la función social de tomar decisiones políticas de acatamiento obligatorio para la población peruana.

³ Jorge Basadre, «Perú: Problema y Posibilidad», edición Cultural Cuzco, p. 72, Lima, 1994

⁴ Gonzalo Portocarrero, «Conservadurismo, Liberalismo y Democracia en el Perú del siglo XIX», del libro «Pensamiento Político Peruano», p. 88, Ed. Desco, Lima, 1987

Esta utopía liberal de construir una sociedad de pequeños y medianos propietarios de tierras, como forma de garantizar la libertad individual y adquirir la ciudadanía (con sus derechos y deberes), fue retomada años más tarde por Francisco García Calderón, a inicios del siglo XX, como la manera adecuada de llevar adelante una reforma agraria.

Pese a las leyes y normas que intentaron promover nuevos procesos de distribución y privatización de tierras entre los indios y mestizos, estas fueron de difícil aplicación, debido a que más allá de las ciudades, el mundo no era «moderno»⁵.

Surgimiento de los partidos políticos

Luego de 50 años de gobiernos militares, en 1871 se funda el Partido Civil, cuyo nombre refleja la nueva opción-no militar de gobierno que se inauguraba en el país. En las elecciones de 1872 esta novel organización política saldrá vencedora, constituyéndose en el primer partido de civiles en gobernar el Perú, aunque por poco tiempo.

Luego surgieron otros partidos, como el Demócrata (1884), el Constitucional (1884) o el Liberal (1901), que también tuvieron un rol protagónico en las primeras décadas del siglo XX.

La impronta histórica dejada por estos partidos durante el siglo XIX fue casi inexistente. Ello se debió a que luego del gobierno del Partido Civil (1872-1876), el poder caerá nuevamente en manos principalmente de caudillos militares (1876-1895), debido fundamentalmente a la crisis económica y al estallido de la guerra con Chile (1789-1883). La guerra causó estragos al interior de la incipiente élite política civil, quien recién se recuperará en los 90', retomando el poder a través de una sangrienta guerra interna, donde la alianza civil-demócrata logró alzarse con la victoria en 1895.

En las tres últimas décadas del XIX, el partido civil no desarrolló una visión distinta del problema del indio: siguió vigente la necesidad de protegerlo e instruirlo. Manuel Pardo, primer presidente civil del Perú, intentó incorporar a la vida política a los sectores populares urbanos a través de un discurso modernizador, republicano, que buscaba ampliar el espectro de

ciudadanos en el Perú. Desgraciadamente, por lo corto que duró su mandato, este impulso quedó trunco y no será retomado posteriormente con igual ímpetu por los civilistas del siglo XX.

A fines del siglo XIX, comenzó a surgir en el país una incipiente preocupación de las élites limeñas por el problema del indio, posiblemente producto de las rebeliones sucedidas en 1867 en Huancané (región de Puno). En una de las reflexiones que hizo Manuel Pardo sobre estos preocupantes sucesos, sostuvo que «los disturbios de Huancané son expresión de una situación que se viene formando en todos los departamentos del interior por ignorancia, aislamiento, falta de trabajo e industria...El malestar se traduce en la lucha de razas: la explotada y la que explota.»⁶

En esta cita de Pardo, es posible apreciar con total claridad, que el problema del indio ya no se limita a la falta de educación, al exceso de alcohol o coca o a pertenecer a una raza inferior: ahora, además de ello, el indio es explotado.

La aparición de este nuevo elemento descriptivo de la realidad social propia de los indígenas, no solamente amplió el número de conceptos explicativos de la situación de atraso y pobreza de esta raza oprimida, sino que aportará una nueva categoría analítica que la encontraremos más tarde en el pensamiento político peruano, tanto de González Prada, los civilistas de izquierda, como en la generación del 900 y los socialistas.

El aporte de González Prada

A don Manuel González Prada le tocó vivir entre fines del siglo XIX y comienzos del XX. Es considerado como el primer intelectual moderno y modernista, no solamente por su impronta intelectual, sino por sus nuevas formas expresivas, en especial literarias. Sociológica y psicológicamente, González Prada es el pensador de la post-guerra, de la derrota frente a Chile, por lo que parte de su obra está dirigida a indagar por las razones o causas que condujeron al Perú, históricamente superior a su vecino sureño, a perder una guerra de la manera que le cupo presenciar con amargura.

⁵ Véase en Cristóbal Aljovín de Losada, «Caudillos y Constituciones. Perú: 1821-1845), ed. PUCP y FCE, Lima, 2000.

⁶ Carmen Mc Evoy, «Un Proyecto Nacional en el siglo XIX. Manuel Pardo y su visión del Perú», ed. PUCP, p. 246, Lima, 1994

Este iconoclasta y librepensador, a través de parte de su obra, intentará buscar a los culpables de la derrota, tarea que no le fue difícil de cumplir. A través de sus páginas pasará revista a los diversos sectores de las élites peruanas, que de una u otra forma tuvieron parte de responsabilidad en la debacle bélica. González Prada es un hombre herido y resentido con una élite culpable de la deshonra nacional. Esta rabia lo condujo a realizar un análisis de los grupos sociales del Perú, de sus virtudes y defectos, así como a describir con acidez y agudeza los perfiles personales de ciertos gobernantes de su época. Perteneció a una etapa histórica parecida a la que vivió la generación del 98 española, a quien le tocó presenciar el ocaso final de lo que fuera el gran imperio español.

Manuel González Prada, si bien reconocía que uno de los problemas del «abatimiento» y pobreza de «la raza indígena» era la ignorancia, esta no era la única causa. También lo fue la ausencia de un «ánimo de altivez y rebeldía» para exigir lo que le corresponde: sus derechos. Este innovador pensador peruano puede ser considerado como el primero que planteó con total claridad que el problema del indio «más que pedagógica, es económica, es social.»⁷

Estas ideas que datan de 1904, fueron producidas cuando nuestro autor había hecho suyas las ideas anarquistas. Lejos de lo que muchos podrían sospechar, González Prada planteó que el problema del indio, a nivel económico-social, se resolvería en gran medida haciéndolo propietario, y esta solución, con sus diferencias, no estaba muy lejos de la planteada por Bolívar en 1825, luego por Francisco García Calderón (1912), y por los liberales en general.

Años más tarde, las corrientes ideológicas más cercanas al socialismo y al comunismo (marxista), también plantearán la necesidad del acceso del pueblo a la propiedad, pero no a una propiedad privada o individual, sino de tipo colectivo.

Este cáustico intelectual, en su intento de buscar las vías para que el indio abandone esa actitud sumisa, de abatimiento y de desprestigio social, llegó a sostener que «nada cambia más pronto ni más radicalmente la psicología del hombre que la propiedad: al sacudir la esclavitud del vientre, crece en cien palmos. Con sólo

adquirir algo, el individuo asciende algunos peldaños en la escala social, porque las clases se reducen a grupos clasificados por el monto de la riqueza....Al que diga: la escuela, respóndasele: la escuela y el pan.»⁸

Desde esta perspectiva, la pobreza del indio podía ser resuelta haciéndolo propietario, y para ello, había que hacer una nueva reforma agraria, un nuevo intento de distribuir las tierras, bastante concentradas en muchos casos. Este reto de carácter político, social y económico, no fue asumido con la necesaria convicción

Estos cambios que podrían modificar realmente la condición postrera del indio en esta época, podían realizarse de dos maneras según nuestro autor: o el cambio lo hacía la propia élite política a través de reformas pacíficas, o los propios indígenas empuñaban las armas para defender y hacer respetar su propiedad y su vida: «el indio se redimirá merced a su esfuerzo propio, no por la humanización de sus opresores.»⁹

Desde ese entonces, el tema de la propiedad y de la violencia como fines y medios comienza a ocupar un sitio importante en la agenda política del Perú del siglo XX: propiedad privada o colectiva, pacifismo o violencia, reforma o revolución, comienzan a ser las antinomias que todos conocimos y sufrimos luego, de una u otra manera.

A partir de González Prada, la pobreza pasa a ser un problema esencialmente económico y social, que deberá ser resuelto en esos términos por las élites políticas.

III. SIGLO XX:

NUEVAS INTERPRETACIONES Y RESPUESTAS AL PROBLEMA DE LA POBREZA

La primera mitad del siglo XX, fue una etapa de profundos cambios en todos los niveles de la vida peruana. Es un período en el que van a terminar su ciclo de vida los principales partidos nacidos en el siglo XIX. Su gradual desaparición, no solamente tuvo una significación puramente política, sino además ideológica. Es toda una forma de concebir la realidad, sus problemas y soluciones la que va a empezar a entrar

⁷ Manuel González Prada, «Horas de Lucha», ed. Americalee, p. 213, Buenos Aires, 1946

⁸ Idem, p. 213.

⁹ Idem, p. 214

en crisis, siendo gradualmente reemplazada por otras visiones, unas aggiornadas y otras nuevas, como fueron las aportadas por las doctrinas socialista, socialcristiana y marxista, principalmente.

En este siglo que se iniciaba, la atención que primó en el XIX sobre la construcción y organización del Estado, dió paso a nuevas preocupaciones intelectuales y políticas. Dentro de ellas, destacan la necesidad de conocer nuestra sociedad nacional, movidos no solamente por la derrota sufrida en la guerra con Chile, sino además, por la necesidad de construir un «espíritu nacional», de indagar por «el alma nacional», tema si bien ligado a lo que hoy denominamos identidad nacional, lo trasciende, y se proyecta hacia otros espacios intelectuales que comienzan a ver como una necesidad del Estado construir una Nación Peruana, un sentimiento nacional. El tema de la integración social se pone, de alguna manera, sobre el tapete.

3.1) Partido Civil y Demócrata: Pobreza y Desarrollo

El período que va de 1895 a 1919 ha sido denominado como el de «La República Aristocrática», período en el cual el Partido Civil gobernará casi en solitario. Sin embargo, otros partidos como el Demócrata, Constitucional o Liberal, también animaron la vida política en esta etapa de hegemonía civilista.

Luego de la crisis económica producto de la guerra del Pacífico (1879-1883), la producción nacional empezó a recuperarse paulatinamente. Destacó en este período la producción de azúcar, algodón, caucho y de lanas. Luego se sumará la importante producción de cobre y petróleo: ello marcará la primacía de la minería sobre la agricultura a partir de la década del 20.

En este primer momento del nuevo siglo, no hubieron diferencias a nivel de «cómo» desarrollar el país, de modelo de desarrollo: tanto el partido Civil como el Demócrata—los dos más importantes—coincidieron en aceptar la organización de la economía en torno al modelo primario exportador, basado en la exportación de materias primas, tales como el azúcar, algodón, caucho, lanas, petróleo y minerales. La excepción fue la agro-industria azucarera, la cual avanzó a un primer nivel de industrialización.

La clase dominante peruana, denominada «la oligarquía», fue capaz de producir un excedente en la agricultura y la minería e invertirlo en una serie de

actividades diferentes: industria manufacturera, de tejidos, de alimentos, sector financiero, fabricación de ingenios azucareros, etc. Entre 1898 y 1918 las exportaciones crecieron ocho veces. Había un crecimiento y recuperación económica nada despreciable. Pero esta nueva expansión económica no fue acompañada de una política social que permitiese una mayor distribución de la riqueza, capaz de amenguar desigualdades alarmantes, e ir desterrando la pobreza.

La vida de los Pobres

Si bien por un lado la economía y el bienestar de la oligarquía y las empresas extranjeras iban en aumento, no sucedió lo mismo con la sierra, con los indios y con la naciente clase obrera.

El crecimiento de la agro-industria en las haciendas de la costa, así como la expansión de la industria manufacturera en las ciudades del litoral, contrastaron con una economía estática, «poco moderna» en la sierra, salvo los enclaves mineros y de producción industrial de la lana. El dualismo de la economía peruana hacía su aparición, trazando una división entre una costa en proceso de modernización y una sierra detenida en el pasado y en crisis económica (la selva era todavía un lugar predestinado para exploradores y evangelizadores, salvo excepciones).

Antes y durante la República Aristocrática, los pobres, la población indígena y mestiza, no estuvieron inertes ante las condiciones que le impedían salir de la pobreza. Protagonizaron una serie de rebeliones a lo largo y ancho del país protestando contra las injusticias, tanto en la sierra como en la costa. Ya entre 1867 y 1868 se había producido la rebelión de Juan Bustamante, cuyo ejemplo fue seguido en la zona sur del Perú, conocido como el Trapecio Andino o la «mancha india», por la concentración de indígenas en este territorio del país. En Puno y Cusco se recuerdan endémicas rebeliones entre 1886 y 1887, entre 1895 y 1906, en 1913, hasta llegar a la de Rumi Maqui en 1915. En la sierra norte, se presenció la rebelión de Atusparia en 1885.

En la costa, ya desde fines del XIX, se venían produciendo una serie de huelgas, promovidas por los anarquistas de la época. Los obreros de las haciendas agro-industriales del norte, así como la clase obrera urbana y manufacturera, «los nuevos pobres», comenzaron a organizarse y a exigir mejores condiciones de vida. En 1911 se realizó el Primer Paro General (Huelga General), año en que se aprobaron

las primeras leyes de accidentes de trabajo. En 1913, se llevó a cabo el segundo Paro General, consiguiéndose la reglamentación del derecho de Huelga. Finalmente, en 1919 se convocó a un tercer y más potente Paro General, el cual luego de tres días de paralizaciones, logró conquistar la Ley de las 8 horas de trabajo.

Pese a que los movimientos de protesta se dieron paralelamente entre la costa y la sierra durante estas dos primeras décadas del siglo XX, no existió un nivel de coordinación o articulación entre estas acciones de lucha de los pobres del campo y la ciudad.

Los Pobres y el mundo de la Política

A comienzos del siglo XX, de acuerdo al censo de 1902, el 77% de la población no sabía leer ni escribir, era analfabeta. En el sur del Perú esta cifra sobrepasaba el 80%, que además era monolingüe (quechua hablante). Estos eran los más pobres, los cuales vivían principalmente en el campo. Era una población fundamentalmente rural, la cual sufría formas de explotación feudal en la sierra, semi-feudales y salariales en la costa. La PEA más numerosa era rural, siendo el sector urbano-obrero bastante más pequeño.

Pese a ello, las reformas económico-sociales que se dieron a comienzos de siglo, estuvieron dirigidas a ese pequeño sector obrero (agro-industrial, manufacturero, minero y lanar), el cual contrastaba con las extensas masas campesinas.

En efecto, en 1905 un sector del Partido Civil llamado «de izquierda» o «progresista»¹⁰, inspirados probablemente en las leyes obreras inglesas y alemanas de fines de siglo, así como en la encíclica católica *Rerum Novarum* (la encíclica obrera) de 1891, empezó a plantear una serie de leyes sociales, cuyos proyectos empezaron a elaborarse en 1904, bajo la batuta de José Matías Manzanilla. Destacaron los siguientes proyectos de Ley: Higiene y seguridad de los trabajadores, el trabajo de la mujer y el niño, descanso obligatorio, horario de trabajo, indemnización por accidentes de trabajo, contrato de trabajo, contrato de aprendizaje, asociaciones industriales, conciliación y arbitraje y el riesgo profesional.

La Ley de accidentes de Trabajo fue promulgada en 1911 y la Ley de Huelgas en 1913.

Durante el gobierno del civilista José Pardo (1904-1908), hijo del ex-Presidente y fundador del Partido Civil, Manuel Pardo, se continuó con renovados bríos la tarea de educar al pueblo peruano. Durante este período gubernativo se estatizó la educación municipal, así como se crearon muchas escuelas públicas en todo el territorio nacional. Entre 1905 y 1920 (período de la República Aristocrática) «la población creció en un 22%, pero el número de escuelas se duplicó y la matrícula de alumnos pasó de 85 mil a 196 mil (...) el crecimiento fue (pues) mayor en la sierra que en la costa.»¹¹ Luego el crecimiento continuará, pero no a la misma velocidad.

Si bien hay que resaltar la gran obra en el campo de los derechos laborales y educativo que tuvo el civilismo en esta época, no podemos dejar de anotar que en relación a la distribución de la propiedad de la tierra, no se hizo casi nada. Los obreros, hacia quienes fueron dirigidas las leyes de protección laboral, a los que hemos denominado «los nuevos pobres», eran una minoría de la población. La mayoría de los pobres, «los antiguos pobres», eran los indios y mestizos de las zonas rurales, los cuales no pudieron cambiar sus relaciones de feudalidad o semi-feudalidad, ni tampoco tener acceso a la propiedad de la tierra. Esta actitud podría explicarse, debido a que la mayoría de Congresistas eran propietarios de tierras o representantes de aquellos. Pese a esta importante limitación, este grupo de civilistas progresistas cumplieron una destacada labor, que deberá merecer investigaciones más detalladas.

Hasta esta época, siguió predominando la idea que el indio saldrá de su situación de «atraso» y pobreza, sólo si llega a tener acceso al sistema educativo, a la escuela. Mientras durara su proceso de «educación redentora», quienes se ocupaban de los pobres para efectos prácticos era fundamentalmente la Iglesia Católica. Los sacerdotes y las monjas, así como los «espíritus caritativos», eran los predestinados a cumplir con esta función social. El Estado continuaba cumpliendo con un rol de observador (del mundo de la economía) y gendarme (policía), procurando hacer respetar los derechos individuales como la vida, la propiedad y la libertad.

A partir de 1905, bajo el influjo de los civilistas de izquierda, el Estado empezará a dejar de ser un simple

¹⁰ Véase en Carlos Miro Quesada Lagos, «Autopsia de los Partidos Políticos», Ediciones Páginas Libres, p. 377, Lima, 1961

¹¹ Sinesio López, «Cultura y ciudadanía en el Perú», de la Revista de Sociología N° 11 de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, p. 103, Lima, 1998.

«observador» o «espectador» de la vida económica, y comenzará a «intervenir» en el mundo de los negocios para tratar de proteger a los más débiles, aunque solamente fuera del sector obrero. Estamos ante los primeros pasos del Estado protector en el Perú, influenciados por los avances del Estado de Bienestar o Estado Social en Europa, así como por la nueva Doctrina Social de la Iglesia Católica, que auspiciaba la intervención del Estado para defender a los pobres. Ello, en clara competencia con los movimientos socialistas de la época.

Del Partido Demócrata, podríamos decir que fue durante el siglo XX, un partido de oposición. La última vez que gobernó, fue a través de su caudillo indiscutible, Nicolás de Piérola, «El Califa», entre 1895 y 1899. A nivel de ideas y de programas, los partidos de aquella época casi no se diferenciaron, así como tampoco respecto a la forma de entender el tema del indio y la pobreza.

Nicolás de Piérola fue un caudillo civil de verbo inflamado, barroco y denunciador de los abusos de los ricos y poderosos, solía disertar sobre la democracia «al margen de la violencia y la intriga, lejos de las castas militar o plutocrática.»¹²

El Califa fue un líder carismático, siempre listo a lanzarse a una nueva aventura revolucionaria. Fue el precursor de la estirpe que hoy llamamos «líderes populistas», entre cuyos continuadores más próximos, podemos mencionar a los presidentes Billinghurst y Leguía.

La Generación del 900 y el Partido «Futurista»

Luego de la irrupción de González Prada a fines del siglo XIX, surgirá a comienzos del XX el primer grupo de intelectuales modernos que los historiadores han llamado indistintamente la Generación del 900, Arielista o de 1905. Destacaron en ella, José de la Riva Agüero, Francisco y Ventura García Calderón, Víctor Andrés Belaunde, Mariano H. Cornejo y los hermanos Miro Quesada, entre otros.

Esta generación formada en el positivismo, fue influenciada por pensadores como Guyau, Renan y Nitzche, quienes a través de Rodó (autor de «Ariel») llegaron a nuestros escritores novecentistas. El maestro de casi todos ellos, Alejandro Deustua, los introdujo en las aulas de San Marcos al pensamiento de Bergson.

Los integrantes de este grupo intelectual son considerados como los fundadores de las Ciencias Sociales en el Perú. Al igual que González Prada, analizaron los diversos problemas nacionales, pero a diferencia de él, lo hicieron de una manera más sistemática, coherente y académica.

Este grupo intelectual tuvo su expresión política en el Partido Nacional Democrático, también llamado «Futurista», donde destacaron José de la Riva Agüero y Víctor Andrés Belaunde.

Las constantes sublevaciones indígenas en Perú, así como la Revolución Mexicana en 1910, influyeron en la marcada preocupación de esta generación y del partido Futurista por la cuestión del indio. Las soluciones planteadas por este joven partido no se diferenciaron de las del resto de grupos políticos: había que crear más escuelas, mayores vías de comunicación y un sistema más completo de protección al indio, que impida: el trabajo gratuito, los descuentos jornaleros, la progresiva usurpación de tierras comuneras y una revolución tipo mexicana.¹³

A través de estas medidas, los futuristas pensaban eliminar las relaciones feudales existentes en el campo, tal como las describió V.A. Belaunde en 1915. Para ellos, la pobreza estaba ligada a las relaciones feudales y abusos que los hacendados de la costa y de la sierra (gamonales) proferían al indio. Eliminadas éstas a través de un sistema de protección acucioso, su situación mejoraría.

Revisando los textos de Francisco García Calderón, es posible encontrar en él, por lo menos desde 1912, la idea de aumentar el número de pequeños propietarios de tierras, compartiendo la perspectiva liberal que inspirara a Simón Bolívar en 1825. Pero este tipo de ideas no aterrizaron en un planteamiento concreto de reforma agraria.

De acuerdo a la Generación del 900, para mejorar el nivel de vida del indio era menester eliminar las relaciones feudales existentes en las haciendas, pero para ello había que enfrentarse a fuerzas económicas y políticas muy fuertes. Sin un partido fuerte y de masas era imposible hacerlo. El partido Futurista no llegó nunca a constituirse en este instrumento de cambio social que sus propios miembros reclamaban. Parecía que el destino estaba reservando esta tarea a otro partido que

¹² Jorge Basadre, Idem, p. 153

¹³ Ver en José de la Riva Agüero, «Afirmación del Perú», tomo II, ed. PUCP, Lima, 1960

despuntará a los pocos años: el Partido Aprista Peruano (sección peruana de la Alianza Popular Revolucionaria Americana - APRA)

3.2) El Partido Democrático Reformista: Leguía y la Patria Nueva

El gobierno de Augusto B. Leguía entre 1919 y 1923 («el Oncenio») es uno de los períodos políticos de la historia peruana más controvertidos. Por un lado se le critica su autoritarismo y formas de control social basados en la «soplonería»¹⁴ y la corrupción. Por otro lado, se le reconoce haber llevado adelante un proceso de modernización de la sociedad peruana aun nivel desconocido hasta aquél entonces.

Leguía llega por segunda vez al poder en 1919, subido a una gran ola de protesta popular que se venía gestando desde 1916. Este movimiento popular trajo como consecuencia dos hechos importantes: la Huelga General del 13, 14 y 15 de enero de 1919, que culminó con la conquista de las 8 horas de trabajo; y con el Paro del 27 de mayo del mismo año, organizado por el Comité pro-abaratamiento de las subsistencias, cuyo resultado fueron 400 muertos, sin haber conseguido sus objetivos.

Leguía se montó muy bien en este movimiento y logró representar los intereses allí expresados. Por esta razón, su propuesta de crear una «Patria Nueva» fue apoyada por los universitarios, intelectuales progresistas como Mariátegui, empleados públicos, artesanos, obreros y militares de no muy alta jerarquía. Para asegurar los resultados electorales que le fueron favorables, se realizó una especie de «autogolpe» liderado por la gendarmería, ante la pasividad del ejército.

Como es posible apreciar, el abanico social que llegó a representar Leguía en los primeros años de su segundo gobierno (1919-1923) fue de una amplitud inusitada, comparado –por aquél entonces– solamente con la campaña y apoyos recibidos por Manuel Pardo en 1872.

El nuevo Protector de la Raza Indígena

Siguiendo la tradición de los partidos del siglo XIX, Leguía incluyó en su Programa de Gobierno su compromiso de bregar por «la asistencia social y por la protección de la raza indígena». Ya en 1789, el presidente Nicolás de Piérola (del Partido Demócrata)

se había autoproclamado «El Protector de la Raza Indígena».

Si bien esta propuesta de gobierno no era ninguna novedad, se llegaron a implementar una serie de medidas que venían siendo prometidas y postergadas de generación en generación. Hombre astuto, supo tomar una serie de ideas de la generación del 900, en especial de Víctor Andrés Belaunde, y llevarlas a la práctica.

Las medidas más importantes que se dieron en el período de 1919 y 1923, que redundaron en una cierta mejoría de los pobres, fueron las siguientes: creó el Patronato de la Raza Indígena, con la finalidad de protegerlos de los abusos; fundó la Sección de Asuntos Indígenas al interior del Ministerio de Fomento y Obras Públicas; se oficializó «el Día del Indio»; financió Congresos Indígenas; se estableció el salario mínimo; fueron fundados Centros Agropecuarios y Escuelas Agrícolas para «esta población» y se reconoció constitucionalmente a las Comunidades Indígenas.

En un recuento de la vida y la obra de Leguía, su hija Enriqueta nos informa que su padre compartía el ideal liberal de querer «hacer de cada peruano un pequeño propietario.» Para tal fin, contrató a Mr. Cokins y un grupo de técnicos para elaborar una propuesta de Reforma Agraria, allá por el año de 1929, es decir, poco tiempo antes de su derrocamiento en 1930.

Los estudios y propuesta de Reforma Agraria fueron presentados y aprobados por el Congreso. En ellos, no se planteaba arrebatar las tierras que venían siendo trabajadas, sino los terrenos áridos y abandonados, los cuales serían distribuidos como parcelas. Hubo un ensayo con 80,000 has. parceladas de la costa y con un sistema de irrigación a su disposición. En las pampas del Imperial habría habido un ensayo, pero su obra maestra sería la irrigación de Olmos.

La reacción de la oposición fue la de atacar este proyecto aduciendo que al convertirse en propietarios sus campesinos, se irían a quedar sin mano de obra y sin «cholos baratos».¹⁵ El golpe de Estado de Sánchez Cerro en 1930, frustró este nuevo intento de volver propietarios a un número más amplio de indios y mestizos, avanzando de esta forma hacia una mayor y más justa repartición de las riquezas, y a su conversión en ciudadanos.

¹⁴ Los «soplones» eran personas cuya función era espiar a favor de Leguía.

¹⁵ Ver en Enriqueta Leguía Olivera, «Un simple Acto de Justicia», p. 73, Lima, 1999

Habría que anotar, que la mayoría de las reformas o medidas que dió Leguía en favor de «la raza indígena», los universitarios, los obreros y empleados, fueron mediatizadas o anuladas en la práctica a partir de 1924. Como buen líder populista, en su campaña electoral ofreció más de lo que podía cumplir, pero sobre todo, abrió –momentáneamente– las compuertas para que los diversos sectores del pueblo pobre del Perú pudiera expresarse y organizarse para lograr sus reivindicaciones más sentidas. El movimiento popular que provocó esta «apertura democrática», lo habría desbordado ya a fines de 1923. De allí, en parte, la explicación de su giro hacia posiciones autoritarias y represivas.

3.3) Hacia un nuevo enfoque de la pobreza: Haya y Mariátegui

Bajo el influjo notorio del pensamiento de González Prada, de la Generación del 900, de la Revolución Mexicana, del marxismo y la Revolución Rusa, y en el marco de la apertura democrática que significó el segundo gobierno de Augusto B. Leguía (1919-1923), hizo su aparición en la escena política e intelectual peruana de los 20' la llamada Generación Socialista, en la cual descollaron nítidamente dos pensadores y políticos: Víctor Raúl Haya de la Torre y José Carlos Mariátegui.

Ambos se adhirieron al pensamiento marxista, cuyas categorías de análisis serán por ellos aplicadas sistemáticamente para interpretar la realidad nacional.

Tanto Mariátegui como Haya tomarán la idea de González Prada referida a sostener que el principal problema del indio -de la mayoría de los pobres-, es económico. Mariátegui añadirá que éste, a su vez, «tiene sus raíces en la propiedad de la tierra.»¹⁶

De acuerdo a estos dos intelectuales el problema de la pobreza surgió con la conquista española y continuó expandiéndose con la república criolla. En efecto, por aquella época fue común el sostener que el «sistema» existente en el Imperio de los Incas o Tahuantinsuyo fue comunista: ambos autores se refieren a la existencia del «comunismo inkaico»¹⁷.

Según esta interpretación, durante el Tahuantinsuyo la propiedad de la tierra fue colectiva, administrada por las comunidades denominadas «ayllus», las cuales

distribuían los terrenos individualmente entre sus integrantes. También se habló mucho del sistema de «seguridad social» del incanato, cuya cobertura abarcaba a los ancianos y minusválidos. De esta manera, se sostenía, los incas evitaron el surgimiento de «la pobreza» como problema social.

Víctor Raúl Haya de la Torre solía citar al Inca Gracilazo de la Vega, cuando este afirmaba que «de manera que lo necesario para la vida humana de comer y vestir y calzar lo tenían todos, que nadie podía llamarse pobre ni pedir limosna.»¹⁸ (Hoy día, en vastos sectores de la sierra, si bien pueden haber pobres, no se ve casi a ninguna persona pidiendo limosna, a diferencia de la costa.)

Queda entonces claro que el problema de la pobreza para esta generación surge como consecuencia de la conquista, la que produce la desestructuración del sistema de organización económica y social de los incas, así como el despojo de tierras y mano de obra a los ayllus existentes.

Feudalismo, semi-feudalismo y pobreza

Haya y Mariátegui sostuvieron que con la conquista se implanta el régimen feudal español por estas tierras. El surgimiento de las encomiendas, los corregimientos y de la hacienda colonial, marcaron esta etapa de inicial presencia española en lo que fuera el Imperio de los Incas.

La introducción del sistema feudal durante el virreynato, produjo el surgimiento del latifundio y de la servidumbre del indio, dos problemas ligados a la pobreza y que deberían ser superados y reemplazados por otras formas de propiedad y producción.

Es en este período –conquista y colonia– donde podríamos ubicar el nacimiento «de la pobreza» o de «los pobres»¹⁹. Estos serían aquellos indios despojados de sus tierras, los reclutados en las encomiendas, en las haciendas coloniales, los explotados por los corregidores, o los trasladados a trabajar a las minas, principalmente.

A este sector de indios pobres surgidos durante la colonia, se le sumaron prontamente una legión de mestizos nacidos en el fragor de la conquista. No tardaron en aparecer los esclavos negros, y durante la

¹⁶ José Carlos Mariátegui, «7 Ensayos de Interpretación de la Realidad Nacional», Editora Amauta, p. 35, Lima, 1980

¹⁷ Uno de estos autores fue Louis Baudin con su conocida obra «El Imperio Socialista de los Incas»

¹⁸ Víctor Raúl Haya de la Torre, «El Antimperialismo y el APRA», Ed. Ercilla, p. 172, Santiago de Chile, 1936

¹⁹ Durante el Tahuantinsuyo, el problema de la pobreza habría sido «marginal» y no masivo, como se habría transformado a partir de la presencia española.

república, los chinos. Este sería el conjunto de grupos sociales que en el siglo XIX, podrían ser considerados como los «primeros pobres» de la era post-incaica.

De acuerdo a estas iniciales aplicaciones del materialismo histórico al análisis de la realidad peruana, al feudalismo colonial lo reemplazó el feudalismo criollo durante la república: la hacienda colonial fue reemplazada por la hacienda criolla, manteniéndose el mismo sistema de explotación del indio y de los mestizos. De acuerdo a Mariátegui, la explotación y despojo del indio habría aumentado con la república, al no regir las leyes coloniales que frenaban de alguna manera los excesivos abusos.

La pobreza y su solución

Además del sistema feudal colonial establecido por los conquistadores, durante la república surgió otro sistema venido también de fuera y que engendrará igualmente pobreza: el capitalismo. Según Haya de la Torre, el capitalismo surge en el Perú y América Latina bajo la forma de imperialismo: no son las burguesías nacionales las que iniciaron lo más importante del proceso de industrialización y de incorporación a gran escala el régimen salarial en estos países. Ello lo hizo el capital extranjero, al instalar sus «enclaves» en la agro-industria, petróleo y minería, principalmente.

Vistas así las cosas, las empresas extranjeras instauraron una nueva forma de producir y de explotar a los indios, mestizos, negros y chinos, «inaugurando» otra forma de «producir» pobres en esta parte del continente.

Hay que anotar que los dos autores reconocen una serie de «aspectos positivos» al capitalismo, sobre todo en comparación al régimen feudal y señorial prevaleciente en el Perú. No dejan de mencionar que frente a las relaciones de servidumbre existentes (pre-salariales) y de magros salarios, las empresas extranjeras van a remunerar mejor a los trabajadores, introduciendo el salario como forma de pago por los servicios prestados. Haya menciona que luego de un inicial entusiasmo por esta leve mejoría, no tardarán los trabajadores en darse cuenta y sufrir esta nueva manera de explotación: la capitalista.

Como vemos, Mariátegui y Haya van a introducir una nueva explicación del surgimiento de la pobreza: ya no

es un problema racial, cultural o la falta de instrucción; son los «sistemas» feudal y capitalista los que «producen» pobreza a través de sus diferentes formas de explotación. Por esta razón, la solución que plantean para superar la pobreza es la del «cambio de sistema»: hay que reemplazar el sistema feudal/semi-feudal y las formas iniciales de capitalismo por un sistema socialista, capaz de generar bienestar social para todos y no solamente para una minoría de la población.

Cabe recordar, que por aquél entonces la socialdemocracia o el socialismo democrático aún no podían mostrar muchos resultados en Europa. El Estado Social o de Bienestar estaba en plena gestación, por lo que nuestros jóvenes intelectuales solamente tenían dos modelos a escoger: el capitalismo y el socialismo marxista. Hay que reconocer que Haya de la Torre, sin abandonar el credo marxista, tuvo mayor capacidad creativa para «imaginar» otras formas alternativas de organización del Estado, de la economía y del partido, distanciándose de esta manera de Moscú. Este mayor realismo, fue lo que permitió al aprismo convertirse en el llamado «Partido del Pueblo», y no al Partido Comunista. El Apra se convirtió en el partido popular más importante del Perú de fines de los 20', hasta la década de los 60'.

Sin embargo, de acuerdo al marxismo que profesaban, no era posible llegar a la sociedad socialista sin antes haber desarrollado el capitalismo en toda su dimensión y potencialidad. Debido a esta visión del desarrollo y cambio social, ambos intelectuales plantearon una etapa intermedia, a la que Mariátegui llamó «democrático-burguesa» y que para Haya pasaba por la construcción del «Estado Antiimperialista», con un programa de transición hacia el socialismo.

En esta etapa de transición previa a la instauración del socialismo, las tareas para luchar contra la pobreza del indio y de los mestizos de las zonas rurales –ahora llamados campesinos²⁰– serán de diferente tipo, constituyendo la eliminación de las formas feudales y semi-feudales de dominación las más importantes. Dentro de las medidas planteadas por Mariátegui relacionadas a este tema, figuran la abolición efectiva de todo trabajo forzado o gratuito, la implantación del salario y sueldo mínimo, el aumento de salarios, «dotación a las comunidades de tierras de latifundios para la distribución

²⁰ A los trabajadores del campo, que van a sufrir una evidente transformación a través de los años, se les ha ido denominando de muchas formas, a veces para referirse a los mismos actores, otras veces a nuevos grupos emergentes. Las denominaciones han dependido también del lenguaje ideológico en boga. Es posible detectar que primero se habló de indios, luego de campesinos, de revolucionarios hasta la denominación actual de «agricultores». Al respecto véase el ensayo de Carlos Fernández Fontenoy, «Sistema político, indigenismo y movimiento campesino en el Perú», del libro «Los movimientos sociales en las democracias andinas», ed. FLACSO-Ecuador-IFEA, Quito, 2000

entre sus miembros en proporción suficiente para sus necesidades», expropiación de las tierras en manos de religiosos, «adjudicación a las cooperativas y a los campesinos pobres de las tierras ganadas al cultivo por las obras agrícolas de irrigación», entre otras medidas expuestas en el documento «Principios Programáticos del Partido Socialista» de 1928.²¹

El líder del aprismo, en esta etapa intermedia y de defensa contra el imperialismo, plantea «la nacionalización progresiva de la tierra y de la industria, vale decir, la desfeudalización del campo y la liberación del campesino –peón, siervo, comunitarios, egidatario, partidario, pequeño propietario, etc.- y la organización del nuevo sistema económico estatal de base cooperativa que controle las industrias, destruya los monopolios imperialistas y asegure el dominio nacional de la riqueza.»²²

Como es posible constatar, a las descripciones del feudalismo casi académicas y «de paso» realizadas por la Generación del 900, o sobre la necesidad de realizar una reforma agraria en el Perú, le van a suceder estudios de la Generación Socialista más minuciosos sobre el problema del indio, de la propiedad de la tierra y cómo superarlos. Haya y Mariátegui no van a ahorrar palabras a la hora de denunciar el feudalismo, la explotación del indio y el rol del imperialismo yanqui en el Perú. De igual manera, no van a evitar plantear soluciones a dichos problemas, medidas que indudablemente iban a afectar intereses de la oligarquía de la época.

Sin embargo, hay que resaltar el hecho que ninguno de ellos planteó la realización de una reforma agraria «radical», que implicara la expropiación de todas las haciendas y complejos agro-industriales del Perú. Años más tarde, en 1969, lo hizo el Gral. Juan Velasco Alvarado.

Podríamos concluir que esta Generación Socialista va a identificar el origen de «la pobreza» en el Perú a partir de la conquista española, y en especial, durante el virreynato. La República habría sido un continuum de la colonia, donde se reemplazó un feudalismo de raigambre española por uno criollo. Nuestros autores no reconocen casi ningún mérito o esfuerzo a los diversos gobiernos en relación a la «lucha contra la pobreza» o la «redención del indio», como solía llamarse

en aquél entonces. Lo cual, como hemos mencionado, no fue así.

En segundo lugar, podríamos decir que tanto Haya como Mariátegui coinciden en señalar que la causa del atraso y pobreza del «campesino» no se debe a su falta de instrucción fundamentalmente, sino al sistema feudal y semi-feudal de dominación, hecho que lo degrada socialmente y como ser humano. La solución al problema de la pobreza solamente se podrá conseguir «cambiando el sistema» imperante por otro más justo, que permita al campesino acceder a la propiedad de la tierra y a un salario justo.

A partir de la segunda mitad de la década del 20, el tema del cambio o reforma del «sistema» feudal y semi-feudal, así como el de la reestructuración de la tenencia de la tierra en favor de los campesinos pobres, será incluida, directa o indirectamente, en las sucesivas agendas y programas políticos de los partidos hasta 1969.

3.4) Pobreza, Reforma y Revolución

Mientras en otras latitudes a comienzos del siglo XX se empezaba a incorporar los derechos económicos, sociales y culturales a través de los Estados de Bienestar o Sociales bajo la sombra de la revolución rusa, también en Perú se avanzó en dicha dirección, aunque a otro ritmo y dimensión.

El gobierno Militar de Oscar R. Benavides (1933-1939) creó en 1936 el Seguro Social Obrero y el Ministerio de Salud Pública; y otro militar, el Gral. Manuel Odría (1948-1956), en un intento de aproximarse al desempeño de su par argentino, Juan Domingo Perón, fundó el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas, el Seguro Social del Empleado y el Plan Nacional de Educación.

Con inversiones importantes en el sector educación y con una finta a la reforma agraria²³, llegamos a comienzos de la década de los 60'. La revolución cubana en 1959 había reavivado los ánimos reformistas y revolucionarios en América Latina, y Perú no fue una excepción. Ya a comienzos de los 60', en el departamento de Cuzco, se inician movimientos campesinos de recuperación de tierras, procediendo a invadir haciendas y distribuirse la tierra. Su líder más notorio fue Hugo Blanco.

²¹ José Carlos Mariátegui, «Ideología y Política», ed. Minerva, p.159, Lima, 1981

²² Victor Raúl Haya de la Torre, idem, p. 121

²³ El gobierno de Manuel Prado (1956-1962) formó la Comisión Para la Reforma Agraria y la Vivienda, sin llegar a dictar ninguna ley o afectar la tenencia de las tierras.

Ante la incapacidad de la clase política civil de ejecutar la agenda político-social planteada por Haya y Mariátegui en los 20', en especial la desfeudalización del campo, fue una Junta de Gobierno Militar encabezada por los generales Ricardo Pérez Godoy y Nicolás Lindley (1962-1963) los que le pusieron finalmente el cascabel al gato: aprobaron el Decreto Ley de la Reforma Agraria para las zonas de Lares y La Convención, donde se habían realizado las tomas de tierras dirigidas por el líder trotskista Hugo Blanco. Como decía el Dr. José Tamayo Herrera, era un anuncio de los militares a los civiles: si ustedes no realizan las reformas sociales vitales para el país, las haremos nosotros. Y así fué.

Los Partidos Reformistas frente a la Pobreza

Desde mediados de los años 50' del siglo XX, comenzaron a surgir los partidos políticos reformistas, cuyas propuestas partirán de los diagnósticos aggiornados de Haya y Mariátegui, llegando a plantear soluciones al problema de la pobreza enmarcadas dentro de las grandes corrientes ideológicas de la época: socialdemocracia/socialismo democrático, marxismo y socialcristianismo.

Podemos citar -en orden de importancia- hasta cuatro partidos que se ubican en este espacio ideológico: Acción Popular (AP), la Democracia Cristiana (DC), el Social Progresista (MSP) y el Socialista de Luciano Castillo (PSP).

Estos partidos no solamente tuvieron una influencia proveniente del pensamiento aprista y mariateguista, sino también de Raúl Prebisch (CEPAL) y de los teóricos de la Dependencia (Furtado, Dos Santos, Cardoso, etc.). Desde estas nuevas perspectivas, la pobreza era una consecuencia de la ausencia de desarrollo o de la existencia de una situación de subdesarrollo. Por lo tanto, la lucha por eliminar la pobreza consistía en generar las condiciones para el desarrollo económico de las naciones pobres.

El subdesarrollo trató de ser explicado desde diversas aproximaciones. Prebisch, por ejemplo, nos describió la relación entre los países pertenecientes a un centro económico mundial, y una periferia, compuesta por los países pobres y exportadores de materias primas. Mientras los precios de las materias primas iban bajando de precio en el mercado mundial, los productos

manufacturados de los países del centro (industrializados) iban valorizándose cada vez más. Esto generaba un desbalance en aumento a nivel de las relaciones comerciales entre las economías del centro y la de la periferia.

Para modificar esta funesta relación comercial, se experimentaron una serie de medidas (industrialización sustitutiva de importaciones, proteccionismo, etc.), que fueron mostrando sus límites a comienzos de los 60'.

Este discurso interpretativo cepaliano, empalmó con la explicación de los creadores de la llamada teoría de la Dependencia, quienes ubican a los países latinoamericanos como partes de un sistema económico capitalista mundial, en el cual se dan relaciones de dominación-subordinación entre sus miembros. Los países ex-coloniales como el Perú, debían luchar entonces por su «independencia económica» de los países ricos. Esta explicación, calzaba bien con la tradición antiimperialista de la izquierda peruana.

Para llevar adelante un proceso de desarrollo nacional y de ruptura de la dominación económica de los países del centro, era indispensable la intervención y el liderazgo del Estado en esta empresa. También sería necesaria la dirección de una élite nacionalista, modernizadora y reformista, capaz de conducir este esfuerzo desde los predios del Estado.

Acción Popular y la Democracia Cristiana

La alianza electoral y de gobierno entre los partidos Acción Popular y la Democracia Cristiana que los llevó al triunfo en las elecciones de 1963, encabezados por el arquitecto Fernando Belaunde Terry (AP), siguió el enfoque «desarrollista» en boga por aquella época.

Acción Popular, que por aquél entonces se definía como un partido «democrático, nacionalista y revolucionario»²⁴, sostenía que era función del Estado elevar los niveles de vida de la población a través de la generación de un desarrollo económico del Perú «como medio básico para lograr su efectiva y profunda transformación político social. La Reforma Agraria, la industrialización y una política social avanzada deben ser las manifestaciones fundamentales de este proceso».

La propuesta de Acción Popular, en consonancia con las visiones desarrollistas de la época, planteaba un cambio de modelo económico: de uno primario-

²⁴Ideario de Acción Popular de 1962, véase en S. Martínez G., Idem, p. 64

exportador (minería y agricultura) se pensaba pasar a uno industrial, que permitiera darles un valor agregado a nuestras materias primas, en los sectores agrícola, minero, textil, pesquero, maderero, etc.

El partido Demócrata Cristiano era aún más explícito que Acción Popular al señalar la imposibilidad de poder superar la pobreza dentro de formas de organización social con fuertes rasgos feudales y capitalistas, como era el caso en el país de los 60'. En los «Postulados del Partido» en 1962, se declara su repudio al «capitalismo cuando concentra la riqueza en una minoría excluyente, sin tener en cuenta la dignidad humana de los trabajadores, y el carácter social de la actividad económica, intensificando las oposiciones sociales y generando el proletariado; lo que hace necesaria una política severa y eficaz que reprima toda forma de prepotencia económica (monopolios, acaparamiento, latifundio absorbente, etc.); e igualmente se rechazan el imperialismo y el colonialismo como instrumentos capitalistas de agresión y sometimiento internacionales.»²⁵

Al igual que el Partido Aprista Peruano (PAP), apostaban por un Estado fuerte, capaz de llevar adelante una política de profundas reformas a nivel agrario, industrial, empresarial, educativo y de la estructura del Estado para hacerla funcional al enorme reto planteado. Este Estado tenía que velar por la introducción de nuevas formas de distribución y participación de los trabajadores en la riqueza producida, así como en defender al país de las intenciones de sometimiento de países imperiales a sus propios intereses.

Para el logro de estos objetivos, había que ir más allá de la democracia puramente política: era necesario crear además un marco de democracia social y económica, una democracia integral. Pocos años más tarde, el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, presidido por el Gral. Juan Velasco, en la misma línea, propuso la constitución de una «democracia social de participación plena», como modelo a implementar.

De acuerdo a lo expuesto, queda claro que para los partidos reformistas de los 60', la forma de superación de la pobreza se daría elevando el nivel de vida de la población, y ello, solamente era posible a través de un desarrollo económico que promueva una distribución de la riqueza más justa y una ruptura de la dependencia

con los centros de poder económico mundiales. La institución encargada de llevar adelante este proceso era el Estado, ya que el libre mercado no había podido generar formas de distribución de la riqueza capaces de sacar de la pobreza a los vastos sectores de la población inmersos en ella.

Este enorme reto, el de transformar una sociedad tradicional en una moderna y más justa, implicaba la decisión de una élite política compacta y decidida a ejecutar el programa de reformas profundas planteadas al país. Para el logro de tal fin, era necesario adecuar la estructura del Estado en función a las nuevas tareas: el personal asignado para la implementación de tamaña tarea, iría desarrollando al interior de las instituciones estatales las habilidades y capacidades requeridas para la consecución de las metas trazadas. También era fundamental diseñar y coordinar entre los partidos de gobierno (AP y DC) las políticas públicas capaces de viabilizar la nueva democracia política, económica y social prometida al pueblo.

La oportunidad perdida: Reforma en democracia

La coyuntura política de 1963 fue un momento en el cual los partidos Acción Popular, la Democracia Cristiana y El Partido Aprista Peruano, los tres a favor de las reformas sociales y de la modernización del Perú, sumaban el 73.5% del electorado, es decir, tenían la mayoría suficiente como para realizar pacíficamente y dentro de los marcos de la democracia, los cambios sociales que el país necesitaba.

Contaban además con el apoyo de las Fuerzas Armadas, la Iglesia, el Movimiento Social Progresista, prensa, de sectores intelectuales y de la izquierda en general.

Sin embargo, los partidos y sus líderes, no estuvieron a la altura del reto que la historia les puso por delante. Los protagonismos personales, las rencillas entre los «caudillos» civiles y la falta de una mayor decisión del presidente Fernando Belaunde para ejecutar su plan reformista, frustraron tempranamente la gran ilusión popular por dejar de sufrir las relaciones serviles, la exclusión social y de poder saborear la tan anhelada justicia social.

Las promesas de reforma agraria, de industrialización y de una política social avanzada, no se pudieron realizar en los términos que la sociedad esperaba.

²⁵ Partido Demócrata Cristiano (Ideario), Idem, p. 95

La demora en iniciar el proceso de reformas –y la agraria en especial- probablemente influenció para que entre 1964 y 1965 dos grupos políticos decidieran tomar las armas e iniciar dos movimientos guerrilleros con miras a tomar el poder al más puro estilo guevarista. El Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), liderados por Luis de la Puente y Uceda y Héctor Béjar, respectivamente, fueron arrasados por las Fuerzas Armadas en términos militares, pero su impronta dejará huella, y no sólo en los militares.

El incumplimiento de las promesas electorales reformadoras, el bloqueo en el parlamento de la alianza APRA-UNO, la interpelación y censura permanente de los gabinetes del ejecutivo, el abandono de la DC de la alianza de gobierno, la división del partido de gobierno (AP) y la devaluación del 40% en 1967, fueron creando el malestar social que terminó colocando a la población en una situación de indiferencia ante el golpe de Estado de 1968 que derrocó al presidente Fernando Belaunde Terry.

La reforma con dictadura: El Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas

Como podemos apreciar en el siguiente cuadro n°1, el Perú entre 1951 y 1966, es decir durante 15 años consecutivos había tenido un ritmo de crecimiento económico e industrial de los más altos de América Latina. De acuerdo a las cifras, era un modelo económico exitoso.

Cuadro N° 1
PBI e Inflación entre 1951 y 1966

ANOS	TASA DE CRECIMIENTO (%)	INFLACION (%)
1951	9.4	8.23
1952	5.2	6.40
1953	4.9	8.65
1954	6.1	4.44
1955	5.8	4.62
1956	4.3	5.99
1957	6.7	7.14
1958	0.7	8.89
1959	1.6	16.84
1960	8.9	2.60
1961	8.4	8.67
1962	9.2	4.89
1963	5.4	8.69
1964	6.2	11.40
1965	6.7	14.63
1966	8.1	7.85

Fuente: INEI-BCRP, 2004

La tasa de crecimiento (PBI) promedio del Perú entre 1951 y 1966 había sido de 6.1%, y entre 1960 y 1966, cerca al 8%, es decir, casi al mismo ritmo que crece la «admirable» economía China el día de hoy, pero con dictadura, a diferencia del Perú de aquél entonces, que lo hacía en un ambiente de mayor libertad.

Por el lado del crecimiento industrial, entre 1950 y 1966, la industria manufacturera creció el 9.7%, tal como lo reseñamos en el cuadro n°2.

Cuadro N° 2
Crecimiento de la Industria Manufacturera 1950-1975

Períodos	Tasa de Crecimiento (%)
1950-1959	9.2
1959-1966	10.3
1966-1975	6.4

Fuente: Félix Jiménez, «De la industrialización proteccionista a la desindustrialización neoliberal», Lima, 1999

Si analizamos la realidad económica y social de la primera mitad de los 60', nos encontraremos ante una economía con un nivel de crecimiento bastante alto, exitoso, y con una realidad social deprimente, con las grandes mayorías de la población en situación de pobreza y excluida de los beneficios del modelo económico primario exportador. La opulencia de los grandes beneficiados del crecimiento económico (la oligarquía y las empresas extranjeras), convivían con los niveles de mortandad infantil y de desigualdad distributiva más altas de América Latina, en incluso del mundo. Así como el ingreso per cápita del Perú estaba entre los 7 más altos de América Latina, su nivel de mortandad infantil estuvo un 28% por encima del promedio regional. En relación a la injusta distribución, a inicios de los 60', el 1% de la población de ingresos más altos ganaba más que el 60% de los de ingresos más bajos.

Como bien lo señalaba el profesor Jhon Shehan, esta gran mayoría de la población excluida, sentía que este modelo económico era incapaz de sacarlos de la pobreza y conducirlos a un mayor nivel de vida. Las décadas seguían pasando y su situación de miseria no cambiaba, por lo que no fue muy difícil llegar a la

conclusión que el sistema económico era malo, injusto: había que cambiarlo.

Desde la perspectiva que nos da el tiempo, podríamos decir que la solución ideal debió ser la de mantener en lo posible las condiciones y normas que estaban permitiendo este crecimiento económico sostenido por más de 15 años, añadiéndole un conjunto de reformas sociales que permitieran una distribución más justa de las ganancias que se obtenían, con la finalidad de ir diluyendo la pobreza, la desigualdad social y la exclusión en general. El proceso de industrialización se daría teniendo como soporte este crecimiento sostenido. Las reformas a realizar, estaban cantadas: había que hacer una reforma agraria que permitiera desfeudalizar el campo, y avanzar hacia una política social que signifique cambios cualitativos en la educación, la salud, la vivienda, las vías de comunicación y los servicios básicos (agua, desagüe, electrificación). Las otras reformas eran las tributarias, crediticia y del Estado, en especial la descentralización política y económica del país.

El logro de una mayor autonomía de los centros económicos mundiales, era otra de las medidas sobre la cual hubo un consenso político.

Los tres partidos reformistas más importantes a comienzos de la década de los 60', Acción Popular, el Apra y la democracia Cristiana, tenían la mayoría de los votos del Congreso, fuerza más que suficiente para poder haber iniciado un proceso de reformas en democracia que el pueblo ya estaba esperando desde hace mucho tiempo. Por diversas razones, estos partidos dejaron pasar esta coyuntura especial en la historia del Perú, en la cual, sobre la bases de un sólido crecimiento económico se debió democratizar la sociedad. Ello no sucedió. No se pudo hacer una racional reforma agraria ni la reforma social que hubiera permitido una mayor distribución de la riqueza.

Ante el fracaso de la élite política civil en este intento reformador, se comenzó a escuchar el encendido de los tanques, que muy pronto darían que hablar.

¿ Un Golpe de Estado contra la Pobreza?

El 3 de octubre de 1968, el Gral. Juan Velasco Alvarado dió un golpe de Estado, destituyendo al presidente Fernando Belaunde, en instalando en su reemplazo una

Junta Revolucionaria, por él presidida. Nadie salió a las calles a protestar por el golpe, defender la democracia o al presidente Belaunde...

En el «Manifiesto del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada» dirigido al país, se menciona en forma explícita la incapacidad de la élite política civil de poder reformar el país, a modo de justificación de la asonada militar:

«En 1963 el pueblo peruano acudió a las urnas electorales con profunda fe y convicción democrática, respaldando con su voto al régimen fenecido y haciéndolo con el propósito de que el Programa de Gobierno, que fue esperanza de renovación y de transformaciones revolucionarias, se hiciera realidad. Nuestra historia registrará el abrumador apoyo popular y la leal y decidida cooperación de la Fuerza Armada al extinguido gobierno que, por lo tanto, pudo haber ejecutado su programa de acción. Pero sus dirigentes y los malos políticos, en lugar de dedicar sus esfuerzos a la solución de los problemas nacionales desde el Ejecutivo y Legislativo, despreciando la voluntad popular, sólo orientaron su acción a la defensa de los intereses de los poderosos, con prescindencia de las aspiraciones del pueblo...»²⁶

El Gral. Juan Velasco Alvarado, último caudillo militar del siglo XX, no se escapó a las influencias intelectuales y doctrinarias de la época. Concibió que el problema de la pobreza se debía a la falta de desarrollo y a la dependencia de países extranjeros.

En marzo de 1970, Velasco dejó traslucir con bastante nitidez sus objetivos e influencias: «Desde el primer instante proclamamos que el objetivo de esta Revolución era liquidar el *subdesarrollo y la dependencia*; es decir, la miseria, la ignorancia, la explotación, las desigualdades, la injusticia social y la *subordinación* de nuestro país al poder extranjero.»

Al igual que AP, la DC, el PAP o el MSP, se inscribió en la corriente desarrollista e hizo suya las tesis de la teoría de la dependencia. Planteó la industrialización sustitutiva de importaciones, la protección de la industria nativa, así como la nacionalización y estatización de algunas empresas extranjeras. En la línea del aprismo, implementó el modelo cooperativista en el campo y reformó la empresa. Creó nuevos tipos de propiedad y de organización empresarial. Su

¹ «Manifiesto del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada», ed. COAP, p.21-22, Lima, 1974

modelo de reforma agraria fue más radical que el planteado por sus antecesores. Controló hasta en un 70% el sistema financiero, así como el comercio exterior.

El gobierno de Velasco (1968-1975) fue apoyado e influenciado por partidos como la DC, AP-Socialista, el Movimiento Social Progresista (MSP) y el Partido Comunista del Perú pro-soviético. Uno de los ideólogos del «proceso revolucionario» fue Carlos Delgado, quien fuera un cercano colaborador de Haya de la Torre; y el Director del Diario El Comercio, expropiado, fue el Presidente de la Democracia Cristiana, Héctor Cornejo Chávez. También podemos mencionar al destacado filósofo Augusto Salazar Bondy, miembro del MSP, quien fuera uno de los mentores de la reforma educativa del gobierno militar.

El compromiso asumido y la participación activa de dichos partidos en el gobierno militar, explica en parte importante que muchas de las reformas que implementara el Velasquismo provinieran de los planes de gobierno de dichas agrupaciones políticas. Las reformas del gobierno militar fueron las planteadas desde los años veinte por los diversos partidos reformistas, los cuales, pasado el gobierno de Velasco, se quedaron sin sus principales «banderas de lucha» o ideas-fuerza programáticas más importantes. Tal fue el caso de la Reforma Agraria, de la Educación, del Estado, el cooperativismo o las nacionalizaciones de empresas extranjeras.

Una de las reformas más esperadas, que buscaba modernizar el país eliminando las formas feudales y semi-feudales de producción y dominación, fue la reforma agraria. Esta fue la primera reforma que promulgó Velasco en 1969. Con ella se buscó eliminar la explotación en el campo, entregando la tierra a quien la trabaja, haciendo propietario al campesino, dándole un instrumento –la propiedad- para poder salir de la postración y pobreza en la que se encontraba.

Por diversas razones, esta reforma no tuvo el éxito esperado. Aunque se inspiró en un espíritu justiciero de los militares reformistas, su diseño y ejecución no logró el objetivo de mejorar la condición del campesino y sacarlo de la pobreza. Los errores cometidos han provocado, con el pasar del tiempo, una gran descapitalización del campo, el abandono de tierras y

la baja productividad. Luego de más de 30 años, recién el agro comienza a repotenciarse.

El intento de desarrollar una industria nacional poderosa e independiente del exterior, no logró la proyección internacional conveniente, pese a que se logró una expansión del 75%. La tasa de crecimiento del sector manufacturero bajó del 10.3% (1959-1966) al 6.4% (1966-1975), tal como se muestra en el cuadro n° 2. La creación de la Comunidad Industrial y la excesiva protección dada a la industria nativa, generó su expansión dentro del territorio nacional, bajo el paraguas protector del Estado. En lugar de apuntalar una industria para poder competir a nivel internacional, como lo hizo Japón primero y los «tigres del Asia» luego, brindando un apoyo selectivo, prudente y momentáneo, se optó por una protección generalizada y permanente, que terminó por crear una industria poco competitiva internacionalmente, dependiente de insumos y tecnología extranjera. El modelo de industrialización de América Latina no tuvo el éxito de los países asiáticos.

A mediados de agosto de 1975, caía el gobierno de Velasco, dejando tras de sí otro intento fallido de reforma exitosa de la sociedad peruana. El fracaso del nuevo modelo de organización social (económica, política y social) se agravó con la crisis petrolera de 1973. Entre 1969 y 1975, la inflación se aceleró al 24%, el desempleo aumentó a 4.2% y los salarios reales disminuyeron 23% respecto a 1973.»²⁷

Durante el velasquismo, se logró modificar las condiciones que habían permitido un crecimiento económico de casi el 9% entre 1960 y 1966. En su lugar, no se instaló otro modelo mejor, en términos de crecimiento. Las principales reformas ligadas a la producción agraria e industrial, fracasaron por diferentes motivos. Sin embargo, como es posible observar en el cuadro n° 3, el crecimiento de la economía durante el velasquismo tuvo un promedio de 5.4% entre 1969 y 1975, lo cual no deja de ser un buen promedio. También hay que mencionar que durante este período, la desigualdad de los ingresos disminuyeron, pero estos beneficios llegaron a un grupo muy pequeño del sector más pobre del país.

²⁷ Carlos Parodi, «Entorno económico y política social en el Perú», del libro «Inversión social para un buen gobierno en el Perú», Enrique Vásquez y otros, Ed. Universidad del Pacífico, p.46, Lima, 2000.

Cuadro N° 3
PBI e Inflación entre 1968 y 1980
Gobiernos de los generales Velasco y Morales
Bermúdez

AÑOS	TASA DE CRECIMIENTO (%)	INFLACIÓN (%)
1968	0.4	9.78
1969	3.9	5.72
1970	6.2	5.52
1971	4.5	7.53
1972	3.4	4.23
1973	6.5	13.78
1974	8.8	19.13
1975	4.4	23.96
1976	1.2	44.82
1977	0.6	32.59
1978	-3.8	73.87
1979	2.0	66.67
1980	7.7	60.09

Fuente: INEI-BCRP, 2004

Mirando el gobierno de Velasco en perspectiva histórica, hay aspectos positivos innegables, como fueron el interés e impulso a la revalorización de la cultura e identidad nacional, la elevación de la autoestima del poblador peruano, el avance en el proceso de integración nacional, así como en la democratización de la sociedad peruana.

Segundo Gobierno de Acción Popular (1980-1985)

La realización de las reformas ejecutadas por el Gral. Velasco, que formaron parte de los programas históricos tanto del Apra, AP y la DC, provocó que los gobiernos civiles que le sucedieron, el de Fernando Belaunde (AP-PPC) y el de Alan García (PAP), carecieran de la fuerza movilizadora que producen los planteamientos de cambio social sentidos por el pueblo, y largamente esperados.

Pero Belaunde y García no solamente heredaron sus planes y programas en gran medida ya implementados, sino también recibieron una aguda crisis económica, producida por la naturaleza de las reformas y la crisis petrolera mundial de 1973 (ver cuadro n° 3, período 1976-1980).

Durante su segunda gestión gubernativa, Fernando Belaunde Terry (en alianza con el Partido Popular Cristiano), dió la impresión de contentarse con

«administrar la crisis heredada». No atinó a corregir las reformas realizadas por el velasquismo, las que ya presentaban errores bastante visibles. De sus slogans aurales de comienzos de los 60' que planteaban «con picos y palas para una revolución sin balas», se pasó en los 80' al «trabajar y dejar trabajar» y a ofrecer «1 millón de empleos».

La visión de la pobreza y de como superarla fue la misma sostenida desde los 60' y seguida de manera más radical por Velasco. La política económica de su gobierno no varió la anterior, salvo la prioridad que siempre Belaunde le dió a la construcción de carreteras, las cuales forman parte de su legado positivo, y que generó parte importante del empleo prometido. Otra forma de generación de empleo, fue la creación de 150,000 plazas en el sector público, muchos de ellos innecesarios, agravando aún más la situación presupuestal. Los resultados económicos fueron malos, la inflación llegó a subir hasta el 158.2% (ver cuadro n° 4), provocando movimientos populares de rechazo.

La agitación sindical que se venía dando desde el gobierno del Gral. Morales Bermúdez (5 Paros Nacionales) continuó, pero de una manera más tenue. Lo novedoso en este período belaundista fue, la realización del primer Paro Nacional Campesino ocurrido en Perú en 1982, de 48 horas, que logró congregarse a las diversas organizaciones del campo, encabezadas por la Confederación Nacional Agraria (CNA). Una de las banderas de lucha, fue la «defensa de la tierra» y el rechazo a la «contrarreforma agraria», que sugería el retorno de los hacendados a las tierras ya expropiadas y cooperativizadas en la costa.

El gobierno de Belaunde, que ya había arreado sus banderas reformistas de los 60', estaba muy cerca de posiciones de un liberalismo tradicional. Sin embargo, no se atrevió a «desmontar», replantear o eliminar las reformas mal hechas e implementar un sistema económico propiamente liberal, de economía abierta. A su favor, habría que argüir, que el movimiento obrero y campesino por aquella época todavía mantenía parte de su poder movilizador, y ya hacía su aparición en el escenario, desde 1980, el Partido Comunista del Perú, más conocido como «sendero luminoso» (SL), declarándole la guerra al Estado. Dos años más tarde, irrumpía también con armas en mano, el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA).

La gestión económica del segundo belaundismo fue peor que la anterior, tal como puede apreciarse en el

cuadro n° 4. Desde el año de 1983, el Perú dejó de pagar la deuda externa, suspendiéndose los préstamos internacionales programados.

Cuadro N° 4
PBI e Inflación Anualizadas
Gobierno de Fernando Belaunde
1980-1995

AÑOS	TASA DE CRECIMIENTO (%)	INFLACIÓN (%)
1980	7.7	60.09
1981	5.5	72.67
1982	0.3	72.93
1983	-9.3	125.08
1984	3.8	111.47
1985	2.1	158.26

Fuente: INEI-BCRP, 2004

Populismo Aprista y su repercusión en los pobres

A mediados de los 80' y luego de más de sesenta años de intentar llegar al poder, el Partido Aprista Peruano, con Haya de la Torre desaparecido, comandado ahora por su joven líder de 35 años, Alan García Pérez (1985-1990), logra una de las votaciones más altas del siglo XX: alcanzó a captar al 53.1% del electorado nacional. Finalmente los peruanos le daban la posibilidad al aprismo de demostrar sus capacidades políticas y porque se solía llamarle «El Partido del Pueblo».

El aprismo en el poder, continuó con los coordinadas económicas introducidas desde la década de los 60', como fueron la industrialización sustitutiva de importaciones, el apoyo y protección a la industria nacional, el cooperativismo y las empresas estatales, entre otras. Alan García le puso su propio sello a la gestión económica del país, marca a la que algunos autores han denominado el *populismo económico*.

Este consistió en enfatizar «el crecimiento y redistribución de ingresos a la vez que ignora las restricciones económicas. En pocas palabras, deja de lado los riesgos de la inflación, déficit fiscal, restricciones externas y la reacción de los agentes ante las políticas intervencionistas.»²⁸

El aprismo implementó políticas económicas que al mismo tiempo fueron políticas sociales, tal como el manejo de los precios básicos, que de acuerdo a sus

cálculos, traería efectos en la distribución y en la reducción de la pobreza.

Típicos rasgos populistas fueron, por ejemplo la creación del Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT) y el Programa de Crédito a la sierra rural de Cero Interés. Las intenciones de estos programas eran las de reactivar la demanda y generar un rápido alivio a la pobreza. Desgraciadamente, no tuvieron el éxito esperado. En el caso del PAIT, fue común ver a grupos de personas «perdiendo su tiempo» en actividades superfluas o que podrían ser realizadas por menos de la mitad de las personas destinadas a dicha tarea. En el caso del crédito cero interés, dirigido especialmente al llamado «trapezio andino», poco fue lo que se pudo recuperar. Alan García en aquél entonces justificaba el no retorno de estos créditos, arguyendo que se trataba de una «deuda histórica» del Estado peruano con los sectores campesinos pobres de la sierra, que él estaría haciendo efectiva, en efectivo. De los US\$ 2,576 millones que prestó el Banco Agrario a los agricultores, solamente se pudieron recuperar el 5%

En 1986 se creó el Programa de Seguridad Alimentaria (Presa), sin mayor impacto social, ya que no llegó principalmente a los más pobres, sino a los que tuvieron los canales para influir en su asignación. A mediados de 1997, se desató en el Perú uno de los procesos inflacionarios más altos y graves del mundo, llegando a elevarse la inflación a 7,649.6% en el año de 1990, como figura en el cuadro n° 5.

Cuadro N° 5
PBI e Inflación Anualizadas
Gobierno de Fernando Belaunde y Alan García
1980-1990

AÑOS	TASA DE CRECIMIENTO (%)	INFLACIÓN (%)
1980	7.7	60.09
1981	5.5	72.67
1982	0.3	72.93
1983	-9.3	125.08
1984	3.8	111.47
1985	2.1	158.26
1986	12.1	62.90
1987	7.7	114.51
1988	-9.4	1,722.32
1989	-13.4	2,775.29
1990	-5.1	7,649.65

Fuente: INEI-BCRP, 2004

²⁸ Carlos Parodi, idem, p. 49-59

Como medidas de lucha contra la extrema pobreza que este fenómeno inflacionario empezaba a generar, se implementaron Oficinas encargadas de ejecutar Programas como el del Instituto Nacional de Bienestar Familiar (Inabif), el Sistema Nacional de Cooperación Popular (Coocop) y la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario (ONAA).

La dimensión catastrófica de la crisis, obligó al gobierno de Alan García a tener que crear otros programas de emergencia, como fueron el Programa Alimentario Nutricional en 1988, el Programa de Compensación Social y Programa Social de Emergencia en 1989, y el Programa de Emergencia Social en 1990. Al igual que su antecesor, populistamente creó otros 150,000 empleos en la burocracia estatal.

No hay que soslayar el hecho que durante el gobierno aprista, continuaron las acciones de sendero luminoso y del MRTA. Muchos dirigentes apristas y altas autoridades del gobierno perdieron su vida en manos de sendero luminoso. La desastrosa política económica, probablemente la peor del siglo XX, no hizo sino echar más leña al fuego a un país asediado por el terrorismo desde 1980. La masacre del gobierno aprista de más de 250 internos senderistas del penal El Frontón en 1986, no hizo sino agudizar el conflicto armado.

Entre las consecuencias de las medidas económicas tomadas por Alan García entre 1985 y 1990, podemos citar las siguientes:

- La pobreza se incrementó de 16% a 45% de la población
- El subempleo pasó de 42% a 73% de la PEA
- Los precios se multiplicaron 22,000 veces
- El gasto en educación cayó en 56%
- El gasto en salud cayó en 47%
- El gasto en alimentos se redujo en 49.5%
- El consumo per cápita se redujo en 53%
- Los salarios del sector público cayeron en 47%²⁹

El modelo económico «heterodoxo» de Alan García no pudo generar el desarrollo capaz de lograr derrotar a la pobreza de amplios sectores de la población. Con su fracaso, parecía que se estaba cerrando una etapa histórica de experimentaciones estatistas y populistas. Los sucesivos modelos económicos fallidos implementados por la clase política peruana desde los 60', han hecho que el Perú haya retrocedido en muchos

aspectos de la vida social. Las consecuencias de una reforma agraria mal hecha por Velasco y una política económica desastrosa con Alan García, propinaron al Perú un golpe «histórico», del cual todavía no termina de restablecerse.

La Izquierda Comunista y Socialista

Aunque el Apra se autodefinía a comienzos de los 80' como la «izquierda democrática» o de pertenecer al «socialismo democrático», lo cierto es que el electorado no la percibía tan claramente así. Para la gran mayoría de peruanos, la izquierda estaba integrada principalmente por los partidos y frentes de tendencias marxistas y mariateguistas. A fines de los 70', se podían contabilizar hasta más de 40 partidos de izquierda, que tenían como inspiración y modelo a la Unión Soviética,, China, Albania, Cuba, a los trotskistas, socialistas nacionalistas, etc.

A partir de 1978 se define al interior de la izquierda peruana los grupos que seguirán el camino de las armas, del que ingresará a la arena parlamentaria. Los primeros, a través de sendero luminoso, se convertirán en el grupo terrorista más sanguinario de América Latina en la década de los 80' y comienzos de los 90'. Lo mismo sucederá, a nivel de importancia, con la izquierda parlamentaria que optó por participar en el sistema democrático: llegó a ser la izquierda con mayor presencia electoral en esta parte del continente americano.

La Izquierda Unida (IU), fundada a comienzos de los 80', reunió a casi todos los grupos «revolucionarios y reformistas» que actuaban dentro del sistema democrático, llegando a obtener importantes resultados: 32% en las elecciones municipales de 1983 (36% en Lima) y 21.3% en las presidenciales de 1985. Su extinción electoral se dará en las justas electorales presidenciales de 1995, donde obtiene el 0.57%.

La Izquierda peruana siguió un poco la suerte de los dos grandes polos del comunismo internacional. Mientras Mao Tze-Tung gobernó China hasta su muerte en 1976, los numerosos grupos pro-chinos tuvieron una sólida presencia. Desaparecido «el Gran Timonel» de la revolución China, y cambiado el rumbo político – hacia el libre mercado – por su sucesor, Deng Ziao Ping, entraron en aguda crisis ideológica sus congéneres peruanos. La excepción fue sendero luminoso, quien

²⁹ Cifras extraídas de la revista Perú Económico N° 4, abril 2001 y del diario El Comercio del 29-05-0

definió a su líder Abimael Guzmán, como el continuador ideológico de Mao: se convirtió en la «cuarta espada» del pensamiento comunista mundial, sucediendo a Marx, Lenin y Mao, nada menos.

Con la caída del muro de Berlín en 1989, otro sector de la izquierda peruana entró en crisis. El socialismo realmente existente se desvaneció ante millones de miradas que durante décadas lo habían admirado, con la ilusión capaz de entregar hasta sus vidas por dichos ideales. Estas debacles internacionales, se reflejaron en las urnas a la hora de contar los votos izquierdistas.

Sin embargo, la izquierda revolucionaria (marxista-leninista) y la reformista, jugaron un rol importante en la década de los 80'. Como Haya, y sobre todo con Mariátegui, explicaron la existencia de la pobreza como resultado de la presencia del capitalismo a nivel mundial y nacional. La solución era el cambio de sistema, a uno socialista, cuyo modelo a fines de los 80' empezó a desvanecerse, hasta entrar en profunda crisis con la caída del muro de Berlín.

En las elecciones de 1985, «las izquierdas» (Apra e IU) sumaban casi el 70% del electorado nacional, algo que no sucedía en el resto de América Latina. La indefinida y difícil relación entre el Apra y la izquierda durante el gobierno de Alan García, terminó por arrastrar a los camaradas a la hora que el Apra colapsó al país. Con ellos, se desvaneció también una visión del desarrollo y el intento de lograr derrotar a la pobreza de pronunciado sesgo estatista y autoritario, cuyas raíces las podemos rastrear en sus mentores ideológicos de los 20', así como en las grandes revoluciones que sacudieron al siglo XX..

3.5) Fujimori, Economía Abierta y Pobreza

El candidato presidencial Alberto Fujimori (1990-2000), bajo la bandera de Cambio90, fue quien ganó en la segunda vuelta al afamado escritor Mario Vargas Llosa del Movimiento Libertad con un 56.5% contra el 33.9% de su oponente. Recibió un país en ruinas. Pero no solamente quebrado económicamente (7,649.6% de inflación en 1990), sino además en llamas, encendidas por la violencia política de sendero luminoso y el MRTA. Si a ello le sumamos los escándalos de corrupción -infaltables por estos lares-, la inoperatividad del sistema vial y el aislamiento del sistema financiero internacional, tendremos un cuadro más o menos cercano del reto que representó asumir el poder en dichas circunstancias.

Los partidos como Acción Popular o el Partido Popular Cristiano estaban en proceso de extinción luego de su fracaso gubernamental (1980-1985). El Apra, causante de la peor debacle económica del siglo XX provocada por partido alguno, estaba bastante desprestigiada; y la Izquierda Unida, luego de la caída del muro de Berlín y de su división, se deslizaba hacia su disolución en la nada electoral. En otras palabras, salvo el Movimiento Libertad recientemente derrotado y poco organizado (compuesto por personalidades independientes), no había ninguna organización política con cierto prestigio o legitimidad con quien aliarse, y tampoco ninguna que le pueda hacer una oposición y/o fiscalización adecuada. Cuando lo intentaron hacer, Fujimori pateó el tablero, sin encontrar una respuesta «popular» en defensa del «sistema democrático» representado por el resto de agrupaciones políticas. Por el contrario, más del 80% aprobó su desconocimiento de las reglas de juego político imperantes, legitimando «a través de las encuestas» el autogolpe y violación de la Constitución de la República.

Las Fuerzas Armadas y la Iglesia Católica seguían siendo las dos instituciones con mayor implantación nacional y con legitimidad. Si bien las Fuerzas Armadas habían salido seriamente magulladas luego del gobierno de Morales Bermúdez, la amenaza de los grupos subversivos les hizo recuperar su gravitación política en el escenario nacional. Con los militares, finalmente, será con los cuales Fujimori tejerá su alianza más importante de gobierno, hecho que quedó claro a partir del autogolpe del 5 de abril de 1992.

Su visión de la Pobreza

Para Alberto Fujimori, el problema de la pobreza también era el de la ausencia de desarrollo. Fue de la opinión que los modelos económicos experimentados, excesivamente ideologizados, no habían sido capaces de hacer traspasar a casi la mitad de la población la línea que los separa de la pobreza.

Por ello, había que hacer profundas reformas que conduzcan a la recomposición del aparato productivo, bajo nuevas reglas de juego y articulados al resto de las economías del mundo.

Con Fujimori se relanza en el Perú el modelo liberal en la economía, pero esta vez, bajo el paraguas del «Consenso de Washington» y el atento y omnipresente «seguimiento» del Fondo Monetario Internacional.

Desde un comienzo, el nuevo presidente planteó su aspiración «a que el Perú pueda cruzar el umbral del siglo XX como una *economía abierta* y moderna (y que) promueva la integración del Perú a la economía mundial»³⁰

Las políticas de este nuevo gobierno estuvieron dirigidas a lograr transformar al Estado protector, interventor en la economía, empresario y árbitro de los conflictos laborales, en uno básicamente regulador del sistema económico.

Para el logro de tales fines, se procedió a una apertura comercial y financiera que implicó la libre importación, reducción de aranceles, la liberalización de los precios y del mercado de tierras. También se llevó adelante un importante proceso de privatización de empresas estatales y la flexibilización de las relaciones laborales, que significaron la pérdida de la estabilidad laboral, con los consiguientes nuevos mecanismos de contratación y despido.

La población peruana estaba frente a dos opciones: o la política neoliberal de Fujimori o sendero luminoso. Los recientes fracasos de los países de socialismo realmente existentes (comunistas-URSS), así como de las políticas del «socialismo democrático» de Alan García, generó un rechazo natural a todo lo que «oliera a izquierda», y sendero era más que un olor. No hubo otra opción.

Crecimiento de Programas y del Gasto Social

Las medidas de ajuste y estabilización económica (conocido como el Fujishock) que aplicó Fujimori recién iniciado su gobierno produjo una recesión y el aumento de la pobreza a nivel nacional.

De acuerdo a las propuestas del gobierno, la superación del problema estructural de la pobreza, se lograría en el mediano y largo plazo, luego que las inversiones nacionales y extranjeras hubiesen madurado y empezado a dar sus frutos. En el corto plazo, lo que había que hacer era crear las condiciones para que esas inversiones puedan desembarcar en estas playas: se tenía que crear un marco de promoción de las inversiones atractivo y que se pareciera al que tanto éxito produjo entre 1950 y 1966. Ya no era el Estado, sino el sector privado, nacional y extranjero, los indicados a cumplir con la función de locomotora del crecimiento y desarrollo del país.

La drasticidad de las medidas de ajuste, provocaron un deterioro inicial mayor al encontrado, y ello, dentro de un marco de acoso armado de sendero luminoso y el MRTA. Había que generar -mientras se avanzaba hacia el desarrollo- un sistema de compensación social que impidiera el aumento del 55.3% de pobres de 1991, y dentro de ellos, los que transitaban hacia la extrema pobreza, que ya representaban el 24.2% de la población.

El Perú, como en casi todos los países de América Latina, la política social era de tipo *universal*, es decir, dirigida a todo el universo de la población. La capacidad de estos Estados en brindar adecuados servicios sociales (salud, educación, vivienda y alimentación) y servicios básicos (agua, desagüe y electricidad) fue bastante limitada, debido a la falta de capacidades y habilidades de los políticos y funcionarios públicos, la escasez de recursos y la fuerte segmentación social existente en el Perú.³¹

Por las limitaciones mencionadas, la política social no llegó principalmente a los más pobres, a los excluidos. Generalmente estos servicios solamente llegaron a los asalariados y a las clases media y baja urbanas, es decir, a los *incluidos* en el sistema. Esta realidad se experimentó tanto en el gobierno militar de Velasco como en el de Alan García. La gravedad de las medidas del ajuste hicieron necesario concentrar y focalizar mejor los servicios en los verdaderamente excluidos: los pobres extremos.

La prioridad de enfrentar a sendero luminoso y estabilizar la economía, unido a la inexistencia de un Plan de compensación social elaborado, hizo que durante los dos primeros años se realice fundamentalmente una labor de ayuda alimentaria a través del Programa Social de Emergencia. A partir de 1992 se nota ya un proceso de concentración de la política social en el Ministerio de la Presidencia (Mipre), dentro de cual se crearon dos Viceministerios: el de Desarrollo Social y el de Infraestructura. Las Oficinas y Programas de Alivio a la Pobreza se fueron multiplicando y centralizando bajo la batuta del Mipre. Fue en 1993 cuando recién se produce una «Estrategia Nacional de Alivio a la Pobreza», anunciada en el Club de París. Sobre la base de este documento, se elaboraron otros dos posteriores, titulados «Lineamientos Básicos de la Política Social» y «Elements of the Focalized Strategy to Combat Extreme

³⁰ «Lineamientos del Plan de Gobierno de Cambio 90», abril de 1990, editado por la Embajada de Perú en España, p.1, julio 1990.

³¹ Véase sobre el tema en Carlos Parodi, op. cit.

Poverty 1996-2000». Para poder focalizar mejor el gasto social en los sectores muy pobres, se empezó a elaborar los Mapas de la Pobreza, que fueron un soporte indispensable para la direccionalización adecuada de los fondos de compensación social.

En 1998, el 42% de la población recibía alimentos donados, hecho que empezó a verse como una nueva forma de asistencialismo y clientelismo político, ya que la época de impacto del ajuste había pasado.

Las políticas de alivio a la pobreza se fueron implementando en un contexto en el cual la economía *informal* creció de una manera importante, creando las condiciones para que en el 2004 encontremos al 77% de la población con un trabajo inestable, y a los trabajadores informales ganando un 50% menos que los formalmente contratados.

Dentro de los aspectos positivos de esta política social focalizada de alivio a la pobreza del gobierno de Fujimori, podemos mencionar la disminución de la extrema pobreza de 24.2% en 1991 a 14.7% en 1997, aunque los pobres no extremos aumentaron de 31.1% a 36% en el mismo período, tal como se puede apreciar a continuación.

Cuadro N° 6
Pobreza y Extrema Pobreza 1985-2004

AÑO	POBREZA (%)	EXTREMA POBREZA (%)	TOTAL (%)
1985	23.0	14.9	37.9
1991	31.1	24.2	55.3
1994	29.9	18.3	48.2
1997	36.0	14.7	50.7
2000	39.3	14.8	54.1
2004	30.0	24.0	54.0

Fuente: CUANTO-UNICEF, *Enniv* (1997), *El Comercio*.

Ante la ausencia centenaria o la retirada del Estado de ciertas zonas del territorio nacional por el accionar de sendero luminoso y el MRTA, la llegada de los programas de alivio a la pobreza significó la aparición o el retorno de la presencia del Estado en estas zonas abandonadas. También podríamos considerar un logro positivo, el desarrollo de habilidades y capacidades en temas de política social en un grupo de funcionarios y empleados, públicos y privados, que tuvieron que elaborar y ejecutar dichos programas.

Dentro de las consecuencias negativas, podemos mencionar la duplicidad y superposición de objetivos y Programas sobre los mismos beneficiarios, la no institucionalización y sostenibilidad de dichos programas, toda vez que no se realizaron a través de los gobiernos locales o instituciones locales. Se generaron redes clientelistas que favorecieron no siempre a los más necesitados de dichos programas. La distribución de alimentos donados al 42% de la población en 1998, fortaleció el asistencialismo y la dependencia de «papá Estado», con todas las consecuencias que ello implica.

No hay que dejar de mencionar la utilización política de estos programas, cuya desvirtualización perjudicó a los que más necesitaban de este apoyo social.

A nivel económico se llegó a estabilizar la economía y reinsertarla en el sistema económico internacional. Se empezó a crear un marco de condiciones propicias a la inversión nacional y extranjera, aunque no en todos los sectores. Fueron favorecidos rubros como la minería y desatendidos otros, como la agricultura. No se llegaron a establecer políticas sectoriales y se desactivó el Instituto Nacional de Planificación, entidad que hoy se está tratando de restablecer.

Si bien se dieron medidas que permitieron bajar y controlar la inflación, durante los 10 años de gobierno de Fujimori no se logró relanzar el crecimiento económico, tal como apreciamos en cuadro n° 7. La política cambiaria practicada por el fujimorato no permitió el crecimiento de las exportaciones, tal como se dió en los países asiáticos. Entre 1991 y el año 2000 la pobreza se mantuvo casi igual.

Cuadro N° 7
PBI e Inflación del período 1990-2000
Gobierno de Fujimori

AÑOS	TASA DE CRECIMIENTO (%)	INFLACIÓN (%)
1990	-5.1	7,649.65
1991	2.1	139.23
1992	-0.4	56.73
1993	4.8	39.48
1994	12.8	15.38
1995	8.6	10.23
1996	2.5	11.84
1997	6.8	6.46
1998	-0.6	6.01
1999	0.9	3.73
2000	2.8	3.73

Fuente: INEI-BCRP, 2004

3.6) Toledo: Descentralización y Desarrollo

La visión del presidente Alejandro Toledo sobre la economía, el desarrollo y la manera de superar la pobreza, no difiere sustancialmente de la que tuvo Alberto Fujimori.

La victoria de Toledo en el año 2001, ante la debacle de candidatos de mayor relieve público, como el Alcalde de Lima Alberto Andrade o Luis Castañeda Lossio, creó una expectativa popular muy grande por varios motivos. El primero, porque significaba la derrota de «la dictadura», la vuelta a la democracia, al respeto de las leyes y de los derechos humanos. Segundo, porque el origen pueblerino y serrano de Toledo, podía significar que su corazón se sensibilizara más que el de otros candidatos frente a una población andina abandonada secularmente por el Estado, y por lo general, en situación de extrema pobreza. Y tercero, porque en su entorno había logrado congregarse a algunas personalidades de reconocida honradez y trayectoria profesional, aunque provenientes de matrices ideológicas diferentes.

Toledo no recibía un país con una economía en crecimiento. Más bien, este se había estancado desde 1996, debido al «recalentamiento» de la economía y las medidas monetarias y fiscales dirigidas a contraer la demanda. Ello significó pasar de una tasa de crecimiento del 12.8% en 1994 al -0.6% en 1998. Si a ello le sumamos el aumento del desempleo en Lima y provincias por el cierre de numerosas empresas resultante de la reducción violenta de los aranceles, la crisis asiática, y un inadecuado manejo de la economía, tendremos una idea aproximada de la situación a este nivel. No se puede dejar de mencionar el descontento político por la violación sistemática y desembozada de la constitución y las leyes desde 1996. Dentro de este contexto es posible entender el malestar social que finalmente generó la fuga a Japón del ex-presidente Fujimori.

Una de las tareas del gobierno de Toledo debió ser la de ir modificando la política social focalizada y de coyuntura (post-ajuste), por una que ataque la pobreza en términos estructurales, apelando a políticas públicas de mediano y largo plazo. Los ministerios de Educación, Salud, Agricultura o Transporte, eran parte importante de esta nueva estrategia.

Durante los dos primeros años de su gestión, pese a no haber preparado equipos sectoriales para ejecutar un Plan de Gobierno determinado, el presidente tuvo varios aciertos al nombrar ministros solventes en varias carteras. Ellos fueron capaces –en el corto tiempo de permanencia– de diseñar perfiles de políticas públicas en sus sectores, así como de ensamblar equipos de alto nivel. Un ejemplo de ello, fueron los ministerios de Educación, del Interior o de la Mujer y Desarrollo Social. Pasados los dos años de administración toledista, y ante la baja en las encuestas, el presidente empezó a ceder ante la presión de sus «militantes partidarios», quienes empezaron a exigir públicamente su derecho a ocupar puestos en el aparato estatal.

Desgraciadamente, el presidente cedió en no pocos casos, echándose a perder muchas de las reformas iniciadas. El despido de funcionarios y técnicos experimentados de diversos organismos ligados a la política social del Estado y su reemplazo muchas veces por «improvisados» militantes de Perú Posible, echaron por la borda las capacidades y habilidades desarrolladas durante años por varios funcionarios, cualificaciones acumuladas también por la experiencia, sucumbieron gracias a la conocida «repartija del botín estatal». A partir del tercer año, las ilusiones de un cambio en la forma de hacer política fueron desapareciendo en la población, y con ello profundizándose el desprestigio del presidente Toledo y el de su partido, Perú Posible.

La reforma inconclusa de la política social que está dejando Toledo, ha permitido que varios de los errores arrastrados desde el gobierno de Fujimori sigan latentes. Uno de ellos, sin duda, es la duplicación o superposición de objetivos similares y sobre los mismos beneficiarios en varios programas sociales. Otro, es la falta de control sobre el destino de los fondos de dichos programas, que genera el desvío hacia otros grupos que no son los elegidos para recibir el apoyo estatal. El nivel de «filtración» de personas que no necesitan el apoyo pero que consiguen ser beneficiarios llega actualmente al 30%, «mientras que la subcobertura (población objetivo que no se beneficia del programa) llega al 90%»¹

Uno de los resultados de la política económica que aún no logra articularse con una política social renovada, ha sido que la pobreza no ha disminuído, existiendo a

³² Diario La República del 16-01-05

finis del 2004 un 54% de pobres, cifra similar a la del año 2000. La diferencia estriba en que la pobreza extrema ha crecido y la pobreza no extrema ha disminuído, tal se aprecia en el cuadro N° 7.

No solamente el problema de la articulaci3n de la polítca econ3mica con la social constituye una asignatura pendiente. El crecimiento econ3mico, si bien ha sido del 4.9%, 3.8% y 5% entre el 2002 y el 2004, est3 muy lejos aúndel más del 7% sostenible que se necesita para superar el problema de la pobreza en el Perú. Faltan ciertas condiciones y decisi3n polítca para desarrollar una polítca industrial exportadora más agresiva. Seguimos inmersos en un modelo econ3mico primario exportador, el cual debería ser la plataforma para relanzar un proceso de industrializaci3n y desarrollo de amplio espectro.

Pese a la ausencia de solidez en la conducci3n polítca, el crecimiento econ3mico est3 aumentando sin parar a nivel nacional. La producci3n minera, el turismo, así como la agro-exportaci3n, hacen vaticinar mejores tiempos. Dentro de este contexto de crecimiento nacional, se hace cada vez más urgente, no solamente apuntalar el agro, sino la calidad y direccionalidad de la educaci3n, la investigaci3n científica y el desarrollo tecnol3gico.

Se necesitar3 de una élite polítca capaz de promover, resguardar y canalizar este crecimiento econ3mico en marcha para que pueda repercutir positivamente en el bienestar social, expresado en el desarrollo humano

de la poblaci3n. El crecimiento econ3mico sin distribuci3n equitativa de la riqueza, no es justo ni sostenible en el tiempo.

Quisiéramos finalizar reconociendo uno de los aciertos importantes del gobierno de Toledo a nivel polítco, y especialmente en materia de polítca social. Nos referimos al proceso de Descentralizaci3n iniciado por esta administraci3n. Con todos los errores que pueden existir, es un hecho que se ha iniciado la transferencia de una serie de partidas de programas y fondos sociales a los gobiernos locales a lo largo y ancho del país. Esta medida est3 presionando a los *gobiernos regionales y locales* a adquirir en cortos plazos una serie de capacidades y recursos técnicos para poder recibir estos fondos y poderlos ejecutar a trav3s de proyectos técnicamente elaborados y viables. Los fondos del canon y regalías mineras, por ejemplo, son una fuente de ingresos de estos gobiernos que les podr3 permitir afiatar equipos capaces de proyectar su desarrollo y sus polítcas de inversi3n para la prosperidad econ3mica y social de sus comunas.

La presi3n diaria que tienen los integrantes de los distintos gobiernos regionales y locales por parte de sus poblaciones/electores para superar la situaci3n de pobreza y abandono centenario, est3 propiciando una dinámica generadora de importantes e interesantes iniciativas de desarrollo, realidad que nos hace pensar que hemos entrado en una etapa diferente en la historia del Perú.

PARTE III

SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS Y REFORMAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA: BALANCE DE LA EXPERIENCIA

Enrique Quedena

I. INTRODUCCIÓN

Bajo el título de «cómo crear consenso político para coadyuvar en la reducción de la pobreza en el Perú» se llevó adelante durante el 2004 un proyecto financiado por el DFID (Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional), teniendo como entidad ejecutora al NDI (Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales). El proyecto se propuso contribuir con dos aspectos centrales en los partidos políticos peruanos:

- Fomentar un mayor interés y destrezas en los partidos políticos para abordar el tema de la reducción de la pobreza en el Perú, así como buscar puntos de coincidencia entre los mismos a fin de crear soluciones conjuntas que permitan reducir la pobreza en el país.
- Aportar a la consolidación de la institucionalidad democrática, fortaleciendo la relación de los partidos con los electores ubicados en estratos identificados como pobres.

Para ello se fijaron dos objetivos:

1. Identificar en el escenario político, en la institucionalidad estatal y en las estructuras partidarias, los factores clave que favorecen la incorporación e implementación de políticas orientadas a la reducción de la pobreza por parte de los funcionarios electos
2. Crear oportunidades para que los electores seleccionen representantes políticos que se

diferencien de sus colegas por el conocimiento, interés y habilidades para orientar reformas a favor de los pobres

Siendo dos, igualmente, los resultados esperados:

Componente 1: Diagnóstico: incentivos políticos para una reforma a favor de los pobres, que proponía un mayor entendimiento de las actitudes y comportamientos de los actores e instituciones con respecto a los temas de la reducción de la pobreza en el Perú, y

Componente 2: Sensibilización y capacitación sobre la reforma a favor de los pobres, que busca que los partidos incorporen en su agenda de debate interno aspectos de las reformas en su favor y participen en el debate nacional e implementen iniciativas políticas sobre el tema. Componente que se examina en este reporte.

Para lograr el cumplimiento del segundo componente, se llevó adelante un conjunto de actividades que tenían el carácter piloto en donde se abordó la necesidad de contar con una mayor comunicación y coordinación dentro de los partidos políticos en relación con el tema de la reducción de la pobreza.

Han participado de esta experiencia un conjunto significativo de Partidos y Movimientos Políticos, como se indica a continuación:

- Partido Aprista Peruano
- Restauración Nacional

- Partido Somos Perú
- Movimiento Humanista Peruano
- Unidad Nacional
- Grupo Río Abierto
- Partido por la Democracia Social
- Partido Democrático Descentralista
- Partido Perú Posible
- Partido Unión Por el Perú
- Coordinadora Nacional de Independientes
- Movimiento Adelante
- Autogobierno Ayllu
- Partido Acción Popular
- Sociedad i Comunicación

El proyecto contempló también la realización de un debate interpartidario que tenía como propósito presentar e intercambiar puntos de vista sobre las propuestas elaboradas por los diferentes partidos políticos participantes de esta experiencia.

El presente reporte presenta tres partes. Una primera en donde se presentan los resultados obtenidos de acuerdo a un conjunto de temas que ponen en relación la importancia del tema y su aceptación en la dinámica institucional partidaria. En esta sección se comparan los puntos de vista y los procesos seguidos por las diferentes agrupaciones partidarias, indicándose preocupaciones expresadas por los propios actores respecto a la viabilidad de las propuestas políticas.

La segunda parte presentará una síntesis de conclusiones y recomendaciones que pueden extraerse del proyecto aplicado por el NDI, tratando de reflejar en gran parte los propios puntos de vista de las personas que han participado en la experiencia.

Finalmente, la tercera parte contiene un conjunto de fichas de resumen de los principales aportes de los movimientos y partidos políticos que fueron entrevistados con posterioridad a la realización de los eventos.

PRIMERA PARTE :

POBREZA Y PARTIDOS POLÍTICOS

Luego de una rueda de entrevistas y del acceso a los principales documentos partidarios, que la oportunidad de esta sistematización ha permitido, se puede establecer que, de manera general, los partidos y movimientos políticos peruanos se dividen en dos: por

un lado, un pequeño grupo de agrupaciones que manifiestan una evidente preocupación por el tema y que han avanzado más allá de los discursos, hacia la construcción de propuestas operativas; por otro lado, un grupo más numeroso de organizaciones que expresan una opinión sobre el tema de la pobreza pero que por diferentes motivos –entre los que resalta su reciente formación-, no cuentan con diagnósticos ni propuestas adecuadas a su finalidad.

Por otro lado, llama la atención que más de 14 millones de pobres en el país no se hayan podido constituir en una fuerza de presión lo suficientemente sólida para demandar nuevas agendas a los partidos políticos, o representar una presión ética al interior de algunas agrupaciones que exija un mejor tratamiento a tan grave situación.

El presente informe planteará un conjunto de constataciones que se han podido identificar en las agrupaciones políticas consultadas, formulando en ciertos casos donde no exista mayor información algunas hipótesis que ayuden a explicar algunas situaciones.

1. Importancia asignada al tema de pobreza

Existe un consenso generalizado en prácticamente todos los partidos y movimientos políticos sobre la gravedad que presenta el problema de la pobreza en el Perú. Las coincidencias no sólo radican en lo que describen gran parte de los diagnósticos elaborados, sino en los datos objetivos que cada año indican que pese a la considerable inversión realizada, la pobreza y sus secuelas ha seguido creciendo en el país convirtiendo al sesenta por ciento de peruanos en pobres.

Es por eso que se puede sintetizar esta situación diciendo que sobre la atención de la pobreza en el país se ha hecho mucho pero se ha logrado muy poco.

Sin embargo, tampoco las propuestas partidarias se encuentran al nivel que requiere la atención de estos problemas, pues mayoría de los grupos políticos estudiados no han desarrollado suficientemente el tema, de modo que documentos básicamente doctrinarios no cuentan con propuestas operativas. Un aspecto preocupante es que algunos de estos partidos cuentan con una apreciable aceptación por parte del electorado nacional, siendo un agravante que algunos de ellos no otorgan al problema de la pobreza un lugar central en las discusiones internas.

Gruesamente las concepciones sobre el problema de la pobreza se dividen en tres posiciones:

- Para un grupo de partidos y movimientos, el problema de la pobreza es directamente proporcional a la generación de riqueza conseguida; en otras palabras, la inversión y mayor producción no sólo actúa como la condición para superar la situación de pobreza, sino que es el camino a seguir. En tal perspectiva, las políticas asistenciales sólo acompañan coyunturalmente a la maduración de las políticas que son propiamente de desarrollo. En el mejor de los casos se considera que constituye un imperativo moral ayudar a mejorar la situación de vida de las poblaciones pobres.
- Otro sector considera que ni el crecimiento económico ni la mayor inversión actúa mecánicamente en la solución del problema. En este sentido, se advierte que la política del «chorreo» o «goteo» de la riqueza a favor de los sectores pobres no ha ocurrido y que se exige tomar medidas radicales para enfrentar el problema de la pobreza. Tal situación exigiría crear no sólo más programas o invertir mayor dinero en la atención del problemas y de sus secuelas, sino de llevar adelante una reforma sustancial en la intervención estatal y en las relaciones con la sociedad.
- Un tercer sector compartiría la opinión anterior, sin embargo, no estaría dispuesto a llevar a cabo una reforma total de las políticas sociales, sino aplicar un conjunto de ajustes internos que permitiera un relanzamiento de lo existente. En este caso, hemos encontrado dos posiciones, unos que consideran que existe una base social que debe ser recuperada y desarrollada a partir de estos programas; en cambio, otros consideran que un cambio en las relaciones Estado-sociedad en torno a estos temas resulta hoy en día inviable políticamente, planteando antes que una *reducción* un *alivio* a la pobreza, tendiendo de esta manera al mantenimiento del status quo.

En cambio, si se interroga sobre la importancia que podría tener el tema de la pobreza en la próxima coyuntura electoral, el temperamento de los partidos parece cambiar. En tal caso, se reconoce que conforma una masa electoral altamente significativa y disputada por los partidos políticos, de modo ilustrativo, varios entrevistados recordaron que las últimas elecciones a la alcaldía de Lima terminó disputándose en una zona

eminente popular como Manchay, tratando de captar el voto de electores pobres.

En la actualidad la gravedad de los problemas derivados de la pobreza así como de la falta de empleos, hace que algunos políticos consideren que el tema de la pobreza constituya un eje central en las próximas elecciones generales en el país, a diferencia de los procesos electorales anteriores donde el tema no llegó a constituir una preocupación central de los partidos políticos salvo contadas excepciones.

Por otro lado, la estructura partidaria que en muchos casos descansa en Comités establecidos en las principales ciudades, así como el cambio del perfil de la pobreza en el Perú (el campo sigue siendo el territorio mas pobre, pero en términos demográficos la pobreza se ha trasladado a las ciudades siendo en número superior a los pobres del área rural), esto hace que algunos diagnósticos examinados privilegien el ámbito urbano en desmedro del rural.

Se ha podido observar que las propuestas de desarrollo dirigidas hacia el sector rural no se encuentran condicionadas a la madurez o juventud de la agrupación política, sino a su ideario político. Acción Popular como partido político que ha accedido dos veces al gobierno nacional y Autogobierno Ayllu de reciente formación, son los dos grupos que cuentan con propuestas más definidas sobre el mundo rural.

Otros grupos políticos han tratado de ubicar el problema de la pobreza dentro de un marco político de carácter más global, considerando las implicancias que este tema tiene no sólo para la afirmación de las políticas estatales centrales como la competitividad y la inserción en los mercados internacionales, sino también para lograr un reforzamiento de las capacidades internas que fortalezcan el capital social y contribuyan a una propuesta de desarrollo sostenible. Desde ópticas políticas distintas, el partido Aprista y Unidad Nacional han contextualizado de mejor manera el problema.

2. Las posibilidades de lograr consensos para su tratamiento

El tratamiento del tema de pobreza se hace desde enfoques marcadamente diferentes como es lógico suponer, sin embargo, ello no debe constituir mayor obstáculo para lograr un debate constructivo en torno a la posibilidad de reducir la pobreza en el país.

En primer lugar, tenemos que existe un grupo de partidos políticos que siguen un planteamiento liberal en el análisis y en la construcción de alternativas, que plantean propuestas de reformas profundas en las políticas y los programas sociales, que suponen cambios sustanciales en la gestión que puede llevar a la privatización de algunos programas. Este grupo de partidos y movimiento siguen en general a autores como Enrique Vásquez y Fritz Du Bois.

En cambio, otros tienen propuestas elaboradas por sus propias comisiones de trabajo siguiendo postulados doctrinarios tradicionales. Sin embargo, otro grupo numeroso no cuenta con una instancia partidaria destinada a realizar tales estudios, descansando esta responsabilidad en responsabilidades personales, por lo general, de militantes que participan en la Comisión del Plan de Gobierno.

En todo caso, lo importante del caso anterior es que se ha podido constatar que para la realización de los diagnósticos sobre la situación de la pobreza en el país no se requiere mayor capacidad técnica, pues ésta existe dentro de los partidos, en cambio, las deficiencias detectadas se ubican en otro orden de cosas:

- Los diagnósticos en la mayoría de casos tienen un carácter general, está basado en fuentes secundarias y no son contrastadas con estudios o investigaciones alentadas por los partidos políticos. No se recogen tampoco experiencias en curso que alimentarían las propuestas elaboradas.
- Muchos diagnósticos tienen un enfoque eminentemente urbano y centralista; no se reflejan las problemáticas regionales, no se refleja adecuadamente el problema rural
- No recogen aspectos subjetivos que expresen el sentir de los ciudadanos ni sus puntos de vista
- Son poco autocríticos. Se trata de documentos que se formulan con una mirada externa a la realidad y no como un actor participe de la problemática que, por tanto, la comparte y la sufre con el resto de actores.
- No examina la relación de la problemática con otros campos políticos directamente relacionados como: las consideraciones éticas, la identidad nacional, la gobernabilidad y el buen gobierno.

Siendo así, los códigos de discusión sólo corren por canales ideológicos que resultan extrañas a las

preocupaciones ciudadanas (se acusa de neo liberal o de pro comunista a un determinado planteamiento, sin analizar a fondo sus consecuencias), debido a la falta de concreción de las propuestas.

De las propuestas examinadas, sólo Unidad Nacional cuenta con una propuesta avanzada hasta un nivel operativo. Esta situación que si bien es beneficiosa para examinar las propuestas no permite un análisis comparativo, pues las otras fuerzas políticas todavía no han culminado sus documentos aunque se conocen los puntos más importantes, como ocurre especialmente con Acción Popular y el Partido Aprista.

Esta situación crea una barrera para que el tema sea discutido con un nivel mínimo de exigencia y que en el debate se contrapongan propuestas programáticas y operativas, y no se concentre sólo en planteamientos que se encuentran en el plano discursivo. Esta situación limitó los alcances del debate promovido por el proyecto entre los diferentes partidos políticos participantes.

Por otro lado, se ha constatado que el tema de pobreza si bien es discutido regularmente, se hace normalmente en medios académicos, es por ello que la propuesta del NDI ha permitido abrir un nuevo espacio de diálogo dentro de las propias agrupaciones políticas ha sido ampliamente valorado por todos los partidos y movimientos sin excepción.

3. La dimensión regional-local y los factores culturales en la estrategia de lucha contra la pobreza

Existe coincidencia en los planteamientos respecto a la importancia que tiene la descentralización no sólo para la reforma del Estado sino también para reestructurar la institucionalidad comprometida en el tratamiento de la pobreza, aunque como se señala en uno de los documentos revisados, en gestión de la lucha contra la pobreza no se trata sólo de descentralizar, porque si se mantiene los problemas lo único que se consigue con ello es multiplicarlos.

La descentralización es una oportunidad para establecer un nuevo enfoque de interpretación, pero también para establecer una nueva forma de organización y administración.

En este aspecto tenemos propuestas que se han elaborado sobre la base de una dimensión local – comunal que avanza hasta espacios distritales y

regionales. Se trata de propuestas ascendentes de los procesos entre los que destacan Acción Popular y Autogobierno Ayllu. Estas agrupaciones agregan una dimensión cultural a la estrategia que permitiría hacer frente a la pobreza, en este caso se postula que existe en la cultura andina los elementos que permitirían transformar las conocidas políticas sociales en políticas de apoyo a la producción, tomando en cuenta la recuperación de los valores y principios de reciprocidad e intercambio.

Otros partidos muestran un mayor acercamiento a las estrategias regionales, especialmente en el caso del Partido por la Democracia Social, el Movimiento Humanista.

Un tercer grupo menciona la importancia de la descentralización sin que ello elimine el mantenimiento de unidades de gestión central como cuando se propone la unificación de los programas. Sin embargo, el común de todos ha sido reconocer que tienen los Gobiernos Municipales para enfrentar la lucha contra la pobreza, así como de sus grandes potencialidades.

En efecto, diversas propuestas mencionan la posibilidad de municipalizar servicios como la salud y educación; otros plantean reforzar las transferencias de los programas sociales y concentrar allí unidades de gestión mixta alternativas a las formas actuales, teniendo como ejemplos los CLAS, los Comités de Gestión Comunal y Vecinal, etc.

Por otra parte, los espacios locales han demostrado sus bondades para propiciar la concertación aun entre actores que en otros tiempos no tenían puntos en contacto. Como producto de ello se ha logrado difundir los Presupuestos Participativos, los mecanismos de Rendición de Cuentas y otros sistemas de vigilancia que son muy convenientes de rescatar por parte de la gestión pública. Aunque en estos últimos temas no existen muchas coincidencias entre los partidos, nos referimos a ellos más bien como un listado de sugerencias planteados por los propios entrevistados.

Algunos partidos mencionan que no ha existido antes conciencia sobre la importancia que desempeñan las particularidades regionales para la comprensión de los problemas centrales del país, en ese orden de preocupaciones el rescate de la cultura tiene un valor intrínseco para la construcción nacional y para la viabilidad de las estrategias (MHP, AP, UPP, Autogobierno Ayllu)

4. Otros temas vinculados a la pobreza en el Perú

Finalmente a través de las entrevistas y la revisión de documentos partidarios se ha logrado identificar un pequeño listado de temas vinculados a la pobreza que ameritan una consideración especial:

- *Pobreza y género.* Sólo tres partidos políticos consideran explícitamente el tema de género. En el caso del Partido Aprista se mencionó que el trabajo desempeñado durante la gestión en el gobierno significó no sólo atender los problemas de emergencia social sino que el trabajo suponía un acompañamiento en el crecimiento de las mujeres, que pasaban de la atención de las urgencias alimentarias y de salud a niveles productivos, revalorando la autoestima, mejorando sus niveles de organización y su presencia pública.

En el caso del Partido por la Democracia Social en cambio, el proyecto sirvió para trabajar este tema en específico, con la intención de revelar la relación existente entre pobreza y género, así como para ubicar este tema como central dentro de la estructura partidaria.

Finalmente Unidad Nacional considera también que las acciones encaminadas a luchar contra la pobreza están orientadas a empoderar a las mujeres través del aumento de recursos que manejan; el incremento de confianza y autoestima; el fomento del aprendizaje; en fortalecimiento de la red de beneficiarias y la promoción de la educación de las niñas.

- *Programas asistenciales y clientelismo político.* En ciertos lugares se ha logrado consolidar un sector social que ha establecido relaciones clientelares con los gobernantes, Esta situación que forma parte de las tradicionales relaciones entre poblaciones populares y gobernantes y que ha significado el desplazamiento de auténticas relaciones ciudadanas, fueron fortalecidas durante el último decenio debido al proyecto político planteado por la dictadura de Alberto Fujimori.

Sin embargo, durante las reformas que quisieron implantarse durante el presente gobierno de Perú Posible estos sectores fueron movilizados en contra del régimen para impedir –con éxito–, la modificación de esta situación. Desde entonces, algunos partidos políticos identifican al sector

atendido por políticas sociales como proclive a desestabilizar al régimen o de provocar una crisis de gobernabilidad si se actúan en contra de sus intereses.

En un sector de partidos políticos se piensa que tal situación favorece a los outsiders que encuentran nuevas reglas de juego a su favor, reglas antisistema que ofrecen cierto margen de maniobra para quien las emplea aunque en realidad pueden desbordar sin mayor inconveniente (como lo ocurrido con el caso Humala en Andahuaylas). Es por esta situación que existe en algunos escepticismo sobre la posibilidad de lograr una reforma cuando de por medio existen organizaciones sociales, numerosas poblaciones pobres, organizaciones sindicales, etc. Durante el régimen totalitario se sabía que se perdían considerables sumas de dinero pero a cambio el régimen lograba legitimarse; es tal caso el costo del gobierno era pagado por todos los peruanos.

- *Programas asistenciales y corrupción.* Las denuncias por malos manejos de los recursos destinados a los pobres, sea por acción de los funcionarios gubernamentales, por determinados personajes públicos así como por parte de algunos dirigentes sociales, así como la falta de efectividad de los programas han provocado un amplio escepticismo sobre el impacto posible de alcanzar por este tipo de políticas.

Las denuncias de corrupción en aparatos destinados a la ayuda alimentaria como el PRONAA han estado presentes incluso durante el actual gobierno, mientras que el incremento de los costos administrativos ha crecido considerablemente. Estos temas no han sido tratados con suficiente amplitud en los pocos casos que se mencionan.

5. Organización de la discusión programática al interior del Partido y el procesamiento de la propuesta del NDI

Todos los Partidos y Movimientos políticos coinciden en la forma de trabajo para abordar los problemas sustanciales del país, se parte con la realización de ensayos de interpretación general, buscando extraer luego propuestas específicas.

Para facilitar este trabajo se recurre a la conformación de Comisiones de Plan de Gobierno que cuenta con un responsable encargado de dirigir a un equipo profesional. Por lo general establecen la dinámica que

imprime el responsable de la Comisión que en muchos casos supone reuniones ordinarias en el local partidario y asignación de tareas a sus miembros.

La propuesta planteada por NDI alteró esta lógica, pues creó la posibilidad de que un tema en particular sea discutido con detenimiento al interior del Partido Político. Esta situación sirvió para poner de relieve la importancia del problema, pero también para evaluar el nivel de maduración que el tema tenía al interior de la organización.

Así mismo, sirvió para crear una dinámica novedosa, pues en vez de pasar todo por una comisión especializada, se permitió ampliar los márgenes de discusión dando cabida a militantes que de otra manera no hubieran podido acceder a una forma similar de participación. La participación de los militantes en ese sentido no sólo ha sido numerosa, sino que ha permitido a la fecha contar con un importante contingente de militantes que están más informados y sensibilizados con relación al tema de la pobreza, situación que de seguro se expresará en un mejor tratamiento de las propuestas partidarias y un mejor examen de la realidad nacional.

Finalmente, en unos casos constituyó la oportunidad para que la organización política se dotara de documentación adecuada sobre el tema de pobreza en el Perú y reflexionara en torno a ella, mientras que en otros casos fue la oportunidad para sistematizar *papers* y documentos diversos de reflexión previamente elaborados, pero que aun no habían alcanzado un nivel adecuado para su presentación en la comunidad de militantes.

Es de destacar que en algunos de los partidos políticos, pese al amplio conocimiento que tienen los líderes sobre el tema, éstos han estado presentes en los eventos y hasta han participado en la organización de los mismos, generando de esta manera un cambio de actitud de los militantes frente al tema, al que le asignan la más alta importancia.

6. Influencia de los pobres en los Partidos Políticos

Se ha podido comprobar que la presencia de las poblaciones pobres en los partidos no es directa debido al carácter cerrado que aún conservan muchos de ellos, no obstante, existen agrupaciones partidarias que por génesis e ideario político se dirigen prioritariamente hacia estos sectores, en cuyo caso existe por lo general alguna secretaría que establece los nexos.

Pero el sistema de representaciones extremadamente formal aunado a una forma de organización partidaria autocentrada, así como la poca presencia de los partidos políticos en la vida cotidiana de las localidades (al margen de la presencia que intencionalmente tienen durante los períodos electorales), han debilitado al parecer su imagen como espacio de canalización de demandas populares.

En las entrevistas, los dirigentes de los partidos políticos han reconocido su alejamiento de la población en momentos críticos de la vida política nacional reciente, como los sucesos de Ilave que terminaron con el linchamiento y muerte del Alcalde ante las cámaras de televisión así como frente a sucesos de insurrección política como el levantamiento de los licenciados del ejército en Andahuaylas. Sin embargo, esta situación se repite en una serie de movilizaciones y protestas regionales y locales que prescinden del sistema de partidos así como de las propias instituciones estatales, creando escenarios de abierta y violenta protesta social.

Al parecer, en caso los actores sociales cuenten con alguna capacidad de incidencia parece ser que prefieren buscar espacios gubernamentales, prescindiendo para estos fines de los partidos políticos incluyendo al de gobierno, en tal caso, los funcionarios públicos, los ministros y los congresistas se convierten en referentes más importantes, debilitándose funciones potenciales del sistema de partidos. El tema de la pobreza pone de manifiesto esta situación, pues en tal caso los sectores necesitados prefieren dirigirse a otros espacios políticos, perdiendo los partidos capacidad de especialización e intermediación, con la consiguiente pérdida de capacidad propositiva.

SEGUNDA PARTE :

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. principales conclusiones

- 1.1 Existe una amplia recepción del tema de pobreza en todos los partidos y movimientos políticos, esto quiere decir que actualmente resulta importante para todas las tendencias políticas
- 1.2 Se trata de un tema que va ganando centralidad en el debate público y partidario, figurando en todas las agendas políticas (por ejemplo en el Acuerdo

Nacional representa la décima Política de Estado: reducción de la pobreza) y será resaltada con toda probabilidad en los próximos planes de gobierno partidarios.

- 1.3 La lucha contra la pobreza constituye un tema central en todas las Escuelas de formación partidaria, en algunos casos ese logro se ha debido a la influencia del proyecto (UPP, MHP)
- 1.4 Esta ganado consenso la necesidad de integrar los distintos programas, reformularlos (o reorientarlos) y descentralizarlos, cumpliendo allí un rol estratégico los Gobiernos Locales
- 1.5 El problema de la pobreza se ha agudizado hasta alcanzar una potencial importancia electoral en el próxima coyuntura. Esto permitirá abordar directamente un tema que resultaba marginal en la política, pese a los ingentes recursos económicos que consumía y que ha dado lugar a que algunos sectores busques soluciones por fuera del sistema

2. Recomendaciones

- 2.1 Siendo un gran avance que el proyecto apoyado por DFID y NDI haya permitido la generación de debates internos sobre situación la pobreza en el país, ha debido contemplarse como una posibilidad el crear momentos mas frecuentes de encuentro entre delegados y los líderes de los diferentes partidos en torno al tema. Una situación como esta podría permitir crear consenso en torno a determinados puntos del diagnóstico global así como en torno a algunas propuestas e, incluso, respecto a la forma de implementarlas, tomando en cuenta los problemas que ofrece por su ser altamente sensibles hacia los sectores que se benefician de las políticas públicas asistenciales.
- 2.2 Debido a la «volatilidad» del tema, se requiere generar consensos que suponga por una parte la aceptación de introducir reformas y, por otra parte, la aceptación de que toda forma de oposición en el momento de la implantación de las medidas sea constructiva y no ponga en peligro la gobernabilidad del país. Urge lograr este consenso mínimo en torno a las políticas de lucha contra la pobreza que deban implementarse desde todos los niveles de gobierno y que exige una gran madurez por parte de los partidos políticos.

2.3 En términos generales, el desarrollo de talleres y conferencias regionales, específicas, podría ser una metodología que debieran incorporar los partidos políticos para profundizar el tratamiento de temas de gran importancia nacional. Este sería otro aporte del proyecto ejecutado por NDI.

COMBATIENDO LA POBREZA: LA PROPUESTA DE UNIDAD NACIONAL

*Andrea Stiglich Watson**

El objetivo del presente documento es describir en qué forma y en base a qué estrategias los partidos que conforman la Alianza Unidad Nacional tratan la problemática de la pobreza en el Perú¹. El texto comprende tres secciones. La primera busca establecer los antecedentes históricos e ideológicos que nutren las acciones de Unidad Nacional en el campo de la lucha contra la pobreza. La segunda constituye una pincelada de algunas de las acciones realizadas desde 2001, ya sean éstas documentos partidarios, iniciativas del Grupo Parlamentario, o comunicados y pronunciamientos de la dirigencia nacional. La tercera sección detalla las actividades realizadas en el marco del proyecto «Cómo crear consenso político para coadyuvar en la reducción de la pobreza en el Perú» promovido por el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional y el Instituto Nacional Demócrata.

I. HISTORIA E IDEOLOGÍA

El espacio político de Unidad Nacional

Unidad Nacional es una alianza integrada por diversos partidos políticos y personas independientes con matices y liderazgos distintos. Forma parte de un espacio político heredero de un pensamiento que ha tenido una presencia constante en la historia del Perú desde la generación del 900. Para la presidenta de Unidad Nacional, Lourdes Flores Nano, es esta generación y en particular el pensamiento de Víctor Andrés Belaunde, el que forja los principios y valores del espacio político que hoy

lidera. Aquella generación planteó los problemas sociales más importantes del siglo veinte: el problema de la tierra, el indigenismo y la descentralización.

Más tarde, esta perspectiva reformista fue retomada por José Luis Bustamante y Rivero, quien se identificaba con el pensamiento de la doctrina social cristiana. Él propone una gran reforma en el área social, lamentablemente frustrada por sus opositores políticos. La agenda reformista pendiente es replanteada en 1963 esta vez por la Alianza ‘Acción Popular-Democracia Cristiana’. Los cambios no se llevan a cabo debido a la fuerte oposición en el Parlamento. Finalmente, al término de la década del ochenta, los postulados reformistas forman parte de un nuevo esfuerzo, el Frente Democrático, para enfrentar los problemas fundamentales del Perú. El FREDEMO tenía una propuesta modernizadora y radical, con un fuerte espíritu de cambio.

Así, la historia de los últimos cien años demuestra la permanente voluntad reformista que caracteriza a los partidos de este espacio político. En todos los casos se buscó impulsar propuestas que transformasen la calidad de vida de los peruanos y peruanas.

Los principios y valores

Los principios y valores que orientaron los impulsos reformistas a lo largo del siglo veinte han sido plasmados en los idearios de los partidos políticos de Unidad Nacional, que hoy constituye un nuevo esfuerzo por llevar adelante las necesarias transformaciones sociales

* Directora Ejecutiva del Instituto Peruano de Economía Social de Mercado (IPESM). El IPESM tiene como objetivo promover el pensamiento humanista y la economía social de mercado. Concentra sus esfuerzos en el fortalecimiento de los partidos políticos de Unidad Nacional mediante la formación y capacitación de sus miembros y dirigentes y la elaboración de propuestas dirigidas a reformar el estado y sus instituciones.

¹ El presente texto ha sido elaborado en base a conversaciones con dirigentes de la Alianza Electoral Unidad Nacional. UN existe desde 2001 y la integran los siguientes partidos: Partido Popular Cristiano, Solidaridad Nacional, Renovación Nacional y Cambio Radical. La Alianza deberá renovar su inscripción en septiembre 2005 de acuerdo a la Ley de Partidos Políticos.

para disminuir y erradicar la pobreza, permitiendo una buena calidad de vida para todos los ciudadanos. Los partidos de Unidad Nacional comparten los principios básicos de la concepción del mundo y de la vida, dentro del espíritu de la doctrina social de la iglesia y el pensamiento humanista. A continuación se presentan los principios y valores que sustentan el pensamiento de Unidad Nacional².

Primero, Unidad Nacional cree en **la dignidad de la persona** y en el respeto por los derechos que emanan de su naturaleza. Renovación Nacional considera la persona humana como el eje del proyecto político que propone. El PPC afirma que constituye misión irrenunciable hacer del Perú una sociedad comunitaria y proclamar el bien común como razón suprema del orden político. La finalidad del bien común es la promoción de la persona humana total y solidaria, lo que no puede lograrse sin el respeto a la dignidad de la persona humana y sin la participación libre y responsable de ella en la conducción de la comunidad.

Segundo, Unidad Nacional afirma que la evolución y desarrollo de las personas se sustenta en el **ejercicio de la libertad** y que nadie tiene la potestad de coactar la libertad del otro. La libertad individual es limitada por los valores que norman la conducta humana, la responsabilidad individual en lo subjetivo y el derecho y las leyes en lo objetivo. Para Renovación Nacional la libertad es esencial para impulsar el crecimiento personal.

Tercero, los partidos de Unidad Nacional profesan la **igualdad** de todos los seres humanos. El PPC considera que en razón de estar dotados de dignidad y haber sido creados por Dios a su imagen y semejanza, todos los seres humanos son iguales. Se reconoce el principio de igualdad ante la ley para todas las personas, sin distinción de raza, sexo, credo, edad o situación económica o social. Asimismo, se considera que la igualdad es fundamentalmente igualdad de oportunidades. Esto es permitir que los seres humanos en pie de igualdad, desarrollen a plenitud sus capacidades diferenciadas y el máximo de su libertad.

Cuarto, los partidos de Unidad Nacional afirman que el **rol del Estado** es fundamental para lograr la igualdad entre todos los peruanos y peruanas. Solidaridad Nacional considera que es responsabilidad del Estado garantizar que todos los niños y jóvenes del país tengan

acceso a un sistema educativo nacional que asegure una oferta sustentada en principios humanistas con alta calificación técnica. En la misma línea, el PPC considera que los desequilibrios sociales deben ser superados mediante la aplicación de criterios de justicia social, es decir la búsqueda del bienestar general o el bien común. Así, se debe buscar la realización de todas y cada una de las personas, corrigiendo las desigualdades presentes en la sociedad. Renovación Nacional señala que el Estado debe tener la capacidad y eficiencia que le permitan cumplir con su papel subsidiario de cara al bien común. La participación del Estado es necesaria para priorizar la inversión social, que debe entenderse como un instrumento para generar igualdad de oportunidades.

Quinto, Unidad Nacional promueve el principio de **solidaridad**. El ser humano requiere vivir en sociedad y para ello, todos y cada uno de los seres humanos tiene derecho a condiciones básicas que le aseguren una buena calidad de vida. El PPC afirma que el funcionamiento de una economía basada sólo en la competencia da lugar a que un conjunto de individuos cuente con recursos suficientes, pero deje postergados a otros que no son capaces de obtener los requerimientos mínimos para subsistir. En la misma línea, **Solidaridad Nacional** reafirma que el bienestar de unos no puede sustentarse en la infelicidad de otros y que, en consecuencia, no es tolerable la existencia de situaciones generalizadas de hambre y miseria. Así, la solidaridad es una opción ética que enfatiza la auténtica preocupación de un individuo por las condiciones de vida de los demás. Las iniciativas y acción individual deben complementarse con acciones de solidaridad para lograr el bienestar común. Al Estado le corresponde efectuar la redistribución a través de la inversión social dirigida a quienes más lo necesiten. Finalmente, la solidaridad también implica una responsabilidad generacional que compete a cada persona. Por lo tanto, la responsabilidad solidaria es irrenunciable para la persona que vive en sociedad.

Sexto, en la **economía**, los partidos de Unidad Nacional postulan el ejercicio de la libertad económica y el derecho de los individuos a generar y disfrutar de la riqueza y de la propiedad privada. El PPC postula la economía social de mercado y enfatiza el principio de subsidiariedad que determina que no haga el ente mayor lo que puede hacer el menor. Así, promueve la actividad

² Se ha sintetizado y tomado extractos de los idearios del PPC, Solidaridad Nacional y Renovación Nacional.

privada y la inversión. Renovación Nacional propugna la economía de mercado libre y considera que la aplicación de políticas en esa línea es la mejor y más eficiente manera para disminuir la pobreza hasta hacerla desaparecer. En ese sentido, las políticas económicas que garanticen la estabilidad y el crecimiento económico son el mejor instrumento para luchar contra la pobreza: «sólo con un crecimiento económico alto y sostenido se podrá, desde el sector privado, crear más puestos productivos que beneficiarán a los pobres, pero además, el Estado contará con mayores recursos fiscales para desarrollar programas sociales más agresivos. El crecimiento económico es pues una condición necesaria, aunque no suficiente, para resolver el problema de la pobreza»³. Para Solidaridad Nacional el empleo dignifica al hombre y constituye el instrumento para transformarlo en agente económico activo, con capacidad de producción, ahorro y consumo.

En suma, el tema de la lucha contra la pobreza y el establecimiento de políticas para su alivio responden a la concepción humanista de los partidos que integran la alianza Unidad Nacional. Una concepción humanista se sustenta en la dignidad de la persona humana que resulta incompatible con la exclusión e inequidad. La Organización Demócrata Cristiana de América ha establecido como uno de sus pilares programáticos la equidad y el establecimiento de políticas por parte de los partidos que la integran que la garanticen. En ese sentido, los partidos de Unidad Nacional orientan sus esfuerzos en esta dirección.

«En Renovación Nacional buscamos que en nuestro país se logre un desarrollo humano sustentable que beneficie a los hombres y mujeres comunes y corrientes. Que toda obra de gobierno se evalúe según mejore o no la calidad de vida de todas las personas y de toda la persona. No creemos que se trate solamente de que la gente sobreviva, sino que viva bien, en el espíritu de Aristóteles, prefiriendo propiciar la vida buena de todos sobre la vida buena de unos pocos. Dentro de este contexto la eliminación de la pobreza es un imperativo moral para Renovación Nacional».

Guillermo Castañeda Mungi

Dirigente de Renovación Nacional

II. EL TRABAJO DE UNIDAD NACIONAL DESDE 2001 EN EL ÁREA SOCIAL

Las acciones de Unidad Nacional en el campo de la lucha contra la pobreza pueden verse desde tres ámbitos: en documentos partidarios y planes de gobierno; en el trabajo parlamentario; y, en las acciones de sus líderes. Unidad Nacional afirma que para combatir y eliminar la pobreza se requiere intervenir en dos dimensiones: política económica y política social. En la primera, las políticas se orientan a crear riqueza, incrementar ingresos y asegurar empleo adecuado mediante la inversión. En la segunda dimensión se busca asegurar la equidad mediante la generación de capacidades en todos los ciudadanos y ciudadanas. Se busca garantizar una educación de calidad, servicios de salud accesibles y adecuados, y programas alimentarios que apoyen a los grupos más vulnerables. Los instrumentos de política económica y social que contribuyen a reducir y aliviar la pobreza tienen ese propósito. A su vez, el buen funcionamiento de la economía y la inversión adecuada de recursos para mejorar la calidad del gasto social, contribuyen a construir una sociedad más justa y equitativa. De acuerdo a dichas convicciones, las acciones de Unidad Nacional han sido las siguientes:

Documentos partidarios

Unidad Nacional trabaja de manera conjunta con el Instituto Peruano de Economía Social de Mercado en la elaboración de propuestas orientadas a la reforma del Estado, al desarrollo económico y a la mejora de la calidad de vida de los peruanos. El IPESM brinda apoyo técnico en la elaboración de los planes de gobierno y en documentos y diagnósticos para el mejor diseño de políticas públicas. En el marco de esta cooperación, se han realizado los siguientes documentos de trabajo o publicaciones cuya temática atraviesa la problemática de la pobreza, ya sea desde el componente económico o el social:

- **«Reordenamiento Productivo: Fomento a la Inversión Privada para Crear Empleo Permanente»⁴**

Este documento de trabajo propone tareas gubernamentales, del sector privado y de la sociedad

³ Palabras de Guillermo Castañeda, dirigente de Renovación Nacional.

⁴ IPESM, febrero 2002.

civil para la generación de empleo. Se afirma que se debe crear doce millones de empleos adecuados en los siguientes veinte años, seis para atender las necesidades futuras y seis para eliminar las carencias actuales. En ese contexto, el Estado debe asumir un rol responsable, promotor y solidario. Un Estado responsable debe, entre otros aspectos, llevar a cabo una reforma educativa integral. Un Estado promotor debe invertir en ciencia y tecnología, fomentar cadenas productivas, ampliar y crear nuevos mercados. Asimismo, debe priorizar sectores especialmente intensivos en mano de obra tales como el agro o el turismo. El Estado solidario debe intervenir temporalmente para apoyar estrategias laborales de supervivencia, buscar la competitividad de las Medianas y Pequeñas Empresas.

• «Propuestas para el Desarrollo Rural»⁵

Este documento de trabajo se orienta en la misma línea que el anterior: la lucha contra la pobreza desde la dimensión económica, es decir la creación de la riqueza. El agro es un sector fundamental para la economía, por lo que se requiere redefinir el rol que tiene el Estado en él. El documento hace un diagnóstico del sector agrario en el Perú en términos de producción, exportación, inversión y empleo rural. Igualmente, plantea una serie de reformas para potenciarlo, entre las que destacan las normativas e institucionales y las sectoriales. Asimismo, se propone la creación de un Instituto Nacional de Desarrollo Rural Integrado (INIA) que buscaría –entre otros- coordinar las acciones de los demás sectores, actuando en los campos de educación y capacitación técnica, salud y nutrición, provisión de servicios básicos e infraestructura. El trasfondo de estas propuestas es elevar el nivel de vida la población rural, donde se concentran altos niveles de pobreza.

• «Propuestas para un Plan Maestro Municipal»⁶

Este documento constituye un plan maestro municipal elaborado para las elecciones regionales y municipales de 2002. El estudio comprende un diagnóstico de los gobiernos locales, considerando la gestión, cobertura de servicios, facultades y recursos de los municipios.

Este plan municipal se rige por tres principios básicos: eficiencia (calidad y cobertura de los servicios básicos), la promoción del empleo productivo para combatir la pobreza, y la participación ciudadana para asegurar la responsabilidad en la gestión. En consecuencia, los objetivos son (i) fortalecer a los gobiernos locales en materia institucional, competencial y de recursos para la provisión de los servicios públicos a su cargo; (ii) constituir a los municipios en promotores del empleo productivo en su respectiva jurisdicción con el fin de combatir la pobreza desde su dimensión económica; (iii) institucionalizar mecanismos de participación ciudadana en la gestión municipal y en el control de la misma. La propuesta contiene acciones específicas a realizarse en el corto y mediano plazo en todos los aspectos de la gestión municipal, entre los que aparecen el desarrollo rural, los servicios de salud y la promoción del empleo productivo.

• «El Desarrollo del Agro Peruano: situación, posibilidades y propuestas»⁷

Esta investigación, elaborada por Alexander Grobman, representa la propuesta integral de reforma en el sector agrario. En el diagnóstico se detalla que el 65% de la población rural es pobre y de aquellos 25% son pobres extremos. Los servicios básicos son escasos y de mala calidad, los niveles de instrucción son muy bajos y las economías son de subsistencia. La propuesta se orienta a revertir dicha situación y hacer del sector agrario uno que produzca riqueza y empleo.

• «Pobreza, Educación y Democracia»⁸

Este texto forma parte de una colección de documentos publicados bajo el título «Temas en Pensamiento Político», material fundamentalmente utilizado en la formación y capacitación de los miembros y dirigentes de los partidos políticos de Unidad Nacional. Este conjunto de textos abarca contenidos clave para todo simpatizante o militante de UN. El texto en cuestión demuestra la relación entre la pobreza, la educación y la democracia. Realiza un diagnóstico sobre la educación en el Perú, en términos de cobertura, calidad, eficiencia, inversión. Señala la necesidad de introducir la participación de los padres de familia así como la transparencia en la gestión.

⁵ IPESM, abril 2002.

⁶ Vásquez, Aldo y Gallástegui, Manuel. IPESM, agosto 2002.

⁷ Grobman, Alexander. IPESM, junio 2003.

⁸ Salazar, Raúl. En: «Temas de Pensamiento Político». IPESM y Fundación Konrad Adenauer, octubre 2003.

- **«Contribución al Proceso de Descentralización»⁹**

En concordancia con anteriores trabajos realizados, este documento es el resultado de talleres realizados en cuatro ciudades del país en los que se identificaron los principales problemas del proceso de descentralización. El aporte de este documento está en la evaluación que se hace de los agentes locales como gestores de su propio desarrollo. En general las instancias convocadas para unir esfuerzos en la lucha contra la pobreza terminan siendo los principales actores en el desarrollo local, lo que demuestra cómo este es el tema medular en el que deben participar la mayor cantidad de ciudadanos.

- **«Programas sociales, salud y educación en el Perú: Un Balance de las Políticas Sociales»¹⁰**

Este estudio elabora un balance de la aplicación de las políticas sociales en los últimos 15 años, señalando la situación en que se encuentran hoy en día los programas de lucha contra la pobreza e inversión social así como los sectores de educación y salud. El autor plantea una serie de propuestas de reforma en estos sectores para que los programas sociales logren cumplir con los objetivos propuestos y el impacto social esperado. Este trabajo ha sido esencial para el planteamiento de Unidad Nacional en el área de la reforma social. Una política social que superpone programas y duplica gastos es poco eficiente. Aún menos cuando no se mide su impacto ni se evalúa su desempeño a través de resultados. En ese sentido, Unidad Nacional considera que no sólo se debe incrementar el financiamiento de este sector sino que se debe reformar los programas e iniciativas existentes.

Trabajo parlamentario

Abordar el tema de la lucha contra la pobreza desde las instituciones gubernamentales exige reflexionar sobre las competencias constitucionales y legales que tienen las distintas autoridades. Desde este punto de partida se puede precisar que las políticas de lucha contra la pobreza están fundamentalmente en la esfera del Poder Ejecutivo y de los Gobiernos Locales. Hay sin embargo, dentro de la función del Congreso algunas que permiten

canalizar dichas políticas. La más importante es la aprobación del Presupuesto Nacional, pero también la formulación de pedidos congresales y de información. A través de estos pedidos los congresistas ejercen sus funciones de legislación, control y representación, canalizando las demandas ciudadanas a fin de coadyuvar en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

El Grupo Parlamentario de Unidad Nacional¹¹ ha venido articulando acciones en el marco señalado. Se han trasladado a los ministerios correspondientes múltiples pedidos de información sobre temas variados como educación, salud, saneamiento, vivienda, programas sociales, entre otros. Se han presentado proyectos de ley en ámbitos similares y se han atendido denuncias y pedidos de grupos en situación de pobreza.

Asimismo en el debate de la Ley de Presupuesto, Unidad Nacional ha denunciado el crecimiento de gasto en remuneraciones del sector público, las filtraciones en los programas sociales, el desorden y duplicidad entre ellos, reclamando la eficiencia en la administración de recursos públicos que permita atender a los más necesitados.

La bancada ha jugado un rol importante en el debate de normas de trascendencia como la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Municipalidades. Esta última fue aprobada cuando la congresista de UN, Rosa Florián, presidía la Comisión de Gobiernos Locales.

Finalmente, se pueden destacar los aportes de Unidad Nacional en la Ley que garantiza la intangibilidad de los fondos y reservas de la seguridad social y restituye la autonomía administrativa, económica, financiera y presupuestal de EsSalud; la Ley que regula el Presupuesto Participativo y la Ley General de la Educación, entre otras.

Por otro lado, la cooperación entre el IPESM y Unidad Nacional ha permitido la realización de mesas de trabajo mensuales sobre temas de fondo para el debate nacional. Estas mesas de trabajo se realizan con los congresistas y los más altos dirigentes de la Alianza así como expertos del sector en discusión –educación básica, salud pública, inversión social–, entre otros temas.

⁹ Díaz Huaco, Juan. IPESM y Fundación Konrad Adenauer, noviembre 2003.

¹⁰ Du Bois, Fritz. IPESM y Fundación Konrad Adenauer, octubre 2004.

¹¹ Actualmente integrado por 12 congresistas de los cuales seis son del PPC, dos de Solidaridad Nacional, uno de Cambio Radical, uno de Renovación Nacional y dos son independientes.

Propuestas y acciones de la dirigencia

La dirigencia de Unidad Nacional ha demostrado su voluntad reformista a lo largo de los últimos años. Lourdes Flores Nano ha insistido en la urgencia de la reforma educativa y Unidad Nacional ha fijado su posición respecto a este sector. Incluso, Unidad Nacional se retiró del Foro del Acuerdo Nacional debido al incumplimiento de las metas y objetivos pactados para este sector. Cabe resaltar la conferencia de prensa realizada en agosto de 2003 precisando la necesidad de cambiar de rumbo en el gobierno. En esta ocasión se señaló que para salir de la pobreza y lograr el desarrollo, se requería un crecimiento que alcance el 7% del PBI, considerando que cada punto de incremento provee unos 50,000 nuevos empleos, requisito esencial para salir de la pobreza.

El aspecto fundamental del mensaje fue el llamado a una política educativa integral, mientras que el gobierno declaraba en emergencia el sector, luego de la resolución de la huelga magisterial. Las propuestas de Unidad Nacional incluyeron metas de corto plazo, esencialmente una evaluación general de todos los centros educativos y alumnos de colegios públicos y privados de sexto de primaria y tercero de secundaria en las áreas de lenguaje, matemáticas, historia y geografía del Perú. Los resultados de esta evaluación hubieran permitido contar con un censo nacional de realidad educativa del país, fundamental para la reforma de ese sector. Adicionalmente se propuso impulsar planes educativos piloto en algunos centros educativos estatales en distintas zonas geográficas del Perú con el fin de experimentar nuevos métodos de enseñanza, tecnología, gestión y servicios complementarios. En ese marco se propuso aprovechar la extendida instalación de cabinas de Internet para introducir a los alumnos y docentes en tecnología moderna.

Estas acciones evidencian que la educación es para los partidos de Unidad Nacional una de las dimensiones centrales de la lucha contra la pobreza. En línea con esta preocupación especial, el Partido Popular Cristiano ha emprendido una iniciativa creativa denominada el Programa Nacional de Bibliotecas Populares, cuya meta es promover e incrementar el interés y el hábito por la lectura en niños y niñas desde el nivel inicial hasta el nivel primario¹² en zonas urbano marginales, a través de una biblioteca itinerante equipada en un ómnibus¹³.

En esta tarea están involucrados los Secretarios Distritales y zonales del PPC y se movilizan a diversos agentes locales mediante las distintas actividades que involucra el programa.

Este programa ha acercado la organización partidaria a la ciudadanía, atendiendo las demandas educativas de los más pobres y de menores oportunidades. Al cabo de 200 horas efectivas de labor desplegadas desde su inauguración y puesta en marcha, se ha logrado sensibilizar y promocionar hábitos de lectura de manera directa a 10,345 niños provenientes de familias de escasos recursos y a 352 maestros de los 25 centros educativos rurales y urbano-marginales de Lima¹⁴. Asimismo, se ha logrado la participación de jóvenes en una suerte de servicio civil voluntario, comprometiéndolos en actividades de proyección hacia la comunidad y de compromiso con el desarrollo humano del país.

Igualmente, las acciones de Solidaridad Nacional desde la Municipalidad Metropolitana están claramente orientadas a mejorar la calidad de vida de los habitantes de Lima. En ese sentido, las prioridades estuvieron orientadas a los grupos más desfavorecidos y vulnerables. Un ejemplo es el Programa de la Solidaridad y los Medibuses. Estos puestos móviles prestan servicios de salud adecuados a muy bajo costo, lo que beneficia a la población de menores recursos. Otro ejemplo está en la construcción de escaleras en los cerros y arenales de los distritos de menores ingresos. En palabras del alcalde Luis Castañeda Lossio, *«nadie lo entiende hasta que vive en un cerro y tiene que subir y subir, tiene que hundir los pies y hasta las piernas en los arenales»*.

I. PROYECTO

«CÓMO CREAR CONSENSO POLÍTICO PARA COADYUVAR EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN EL PERÚ»

Antecedentes

En abril 2004, el Instituto Nacional Demócrata invitó a Unidad Nacional por medio del Instituto Peruano de Economía Social de Mercado a trabajar una propuesta en el marco del proyecto «Cómo crear consenso

¹² Desde los 6 hasta los 12 años aproximadamente.

¹³ Los elementos tangibles del Programa provienen de donaciones.

¹⁴ Balance realizado en Octubre 2004.

político para coadyuvar en la reducción de la pobreza en el Perú», impulsado por el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional-DFID.

Esta invitación fue acogida con mucho entusiasmo ya que significó la oportunidad de avanzar hacia las metas que a inicios de año se había propuesto el IPESM, en su tarea de apoyo a Unidad Nacional: trabajar la reforma social con miras al 2006. El IPESM estaba ya embarcado en la sistematización de las experiencias peruanas en el área social por medio de la investigación a cargo del economista Fritz Du Bois, descrita en líneas anteriores.

Durante el proceso de discusión de la propuesta de Du Bois se había determinado que las reformas del área social y en particular aquellas que están dirigidas a reducir y eliminar la pobreza tienen como aspectos centrales la educación, la salud y la alimentación. Por ello, se requería de estudios en profundidad para cada una de las áreas mencionadas, con miras a plantear las grandes reformas que esos sectores requieren. La invitación del NDI-DFID abrió la posibilidad para realizar dichos estudios.

Adicionalmente, se requería articular las nuevas propuestas con el actual proceso de descentralización y con los actores locales, ejecutores de los programas en el área social. La descentralización en curso parecía abrir la posibilidad para la reconfiguración y reforma de dichos programas y para el replanteamiento de los sistemas educativo y de salud, adaptándolos a las realidades locales y regionales. Igualmente, desde un inicio se consideró esencial incrementar la participación social en el diseño, gestión y control de estos sectores, por lo que promover a los gobiernos locales resultaba medular.

Por último, se buscó que las propuestas de reforma no sean puramente académicas o teóricas, sino que más bien recojan las experiencias reales de los alcaldes provinciales y distritales del país.

Así, el proyecto «Programas Sociales y Gestión Local» fue impulsado conjuntamente por el Instituto Peruano de Economía Social de Mercado, el National Democratic Institute y el Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (INICAM) entre agosto y diciembre 2004.

El proyecto

La meta del proyecto fue la de contribuir a la reforma integral del diseño, gestión y ejecución de los programas

y políticas sociales con una propuesta innovadora, creativa y viable, dentro de los preceptos de la economía social de mercado y el rol subsidiario del Estado, con el fin de combatir la pobreza de manera más eficiente. Para el cumplimiento de la meta propuesta se encargó la elaboración de tres propuestas de reforma en las áreas de salud, educación y programas alimentarios a cargo de especialistas.

La metodología del proyecto combinó distintas actividades en 3 etapas sucesivas. En primer lugar se emprendió la investigación y elaboración de propuestas de reforma en el sector de educación, salud y programas alimentarios por ser considerados sectores prioritarios. La preparación de las propuestas estuvo a cargo de tres especialistas de cada área: Juan Fernando Vega (educación), Carlos Guarnizo (salud) y Enrique Vásquez (programas alimentarios). Cada autor estuvo encargado de formular un diagnóstico y una propuesta integral de reforma del sector de su especialidad.

En un segundo momento se discutieron las propuestas de los autores en tres talleres que agruparon a los alcaldes y regidores de Unidad Nacional de las distintas regiones del país: Cajamarca (norte); Huancayo (centro) y Lima (+ Sur). Se esperaba contribuir y fortalecer a la gestión eficiente y responsable de programas sociales por parte de los alcaldes, así como contraponer las propuestas de la investigación con la realidad de la gestión local.

Al mismo tiempo se realizaron reuniones con un ‘Consejo Asesor de Unidad Nacional’ integrado por dirigentes de la Alianza y los encargados de los planes de gobierno de los partidos con el fin de darle seguimiento a las propuestas y avances de las investigaciones. Este Consejo estuvo integrado por

- Lourdes Flores Nano, Presidenta del PPC y de Unidad Nacional
- Mlagros Campos Ramos, Asesora del Grupo Parlamentario
- Percy Táborny Andrade, Secretario de Política del PPC
- Daniel Córdova, en ese entonces Director del IPESM e invitado de Renovación Nacional
- Guillermo Castañeda, Dirigente de Renovación Nacional y actual Director del IPESM
- Marco Parra, Director del IPESM y Secretario General de Solidaridad Nacional

En la tercera y última etapa se sistematizaron y procesaron los aportes de las distintas reuniones. Los textos de los expertos terminaron de redactarse a finales de 2004 y serán publicados en el primer trimestre de 2005.

Balance

El balance del proyecto es muy positivo por diversas razones. En primer lugar se ha cumplido el objetivo principal, la elaboración de tres propuestas técnicas para la reforma de los sectores de salud, educación y programas alimentarios. Si bien los textos finales aun no están disponibles, el aporte de los tres consultores es significativo y servirá de base para la discusión sobre la reforma social a lo largo del 2005 y sin duda durante la campaña electoral del 2006.

Igualmente, este proyecto permitió llevar a cabo actividades con autoridades locales y acercarse a la problemática municipal. Se ha reconocido en las autoridades electas su rol primordial en la gestión de estas áreas al mismo tiempo que se ha escuchado su voluntad para las grandes reformas que se deben llevar a cabo. Su experiencia ha permitido enriquecer las propuestas, a pesar de que la incorporación de los aportes en los textos mismos ha sido insuficiente. Por otro lado, la discusión de los textos ha sido muy favorable para los alcaldes, quienes han reconocido

recibir información útil para su gestión. En los talleres participaron un total de 48 alcaldes, 30 regidores y 28 funcionarios municipales a nivel nacional.

Por otro lado, los aportes de los integrantes del Consejo Asesor han sido valiosos para introducir las dimensiones políticas de las propuestas de reforma elaboradas. La dirigencia ha participado directamente en las discusiones de los documentos y en los talleres nacionales. Luego de esta experiencia está claro que la prioridad para el 2005 es discutir las reformas propuestas al interior de los partidos y entre todos los militantes, utilizando los textos como insumos para los planes de gobierno.

El compromiso de Unidad Nacional con la reforma social es serio; responde a una tradición histórica e ideológica así como a un esfuerzo sostenido de acciones y propuestas.

*«Si bien todos los programas de gobierno de las fuerzas políticas que integran la alianza Unidad Nacional han contenido propuestas vinculadas a este campo de acción, es un compromiso fundamental que el Programa de Gobierno para el período 2006 –2011 enfatice la **reforma social** como uno de sus cometidos más importantes y como las transformaciones fundamentales que el período gubernamental debe producir»*

Lourdes Flores Nano
Presidenta de Unidad Nacional

PARTIDOS POLÍTICOS Y REFORMAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA: EL CASO DEL APRA

Javier Tantaleán Arbulú

LA POBREZA Y EL PARTIDO APRISTA PERUANO

1. Ubicación del tema de pobreza dentro del Ideario Político Partidario

La inmensa pobreza en medio de *pôles performants* (polos de realización, hazaña, desempeño, capacidad)¹ –núcleos de abundancia– es el mayor desafío con que se enfrenta el Perú.

En el Partido Aprista nos hemos propuesto, como uno de los rasgos fundamentales de nuestra Propuesta de Gobierno 2006-2011, combatir la pobreza con todo nuestro esfuerzo y profesionalismo, ubicando esta lucha en el núcleo de todas nuestras actividades programáticas. Por eso, e inclusive, hemos conceptualizado a la gobernabilidad como un estado de equilibrio dinámico básico del sistema socioeconómico-institucional. En tal sentido, la gobernabilidad no la concebimos solamente como lo institucional-democrático, sino también en las dimensiones económica y social; es decir, en todo lo relacionado con la viabilidad económica futura del país, la esfera del crecimiento sostenido y sostenible de la economía, el equilibrio básico de los indicadores macroeconómicos, la aspiración permanente por la justicia social y la lucha sin cuartel contra la pobreza y la exclusión social.

A partir de este enfoque conceptual se han definido 13 lineamientos estratégicos de gobernabilidad como ejes centrales del Plan de Gobierno:

- I. Inversión - Crecimiento económico sostenido y sostenible
- II. Deuda externa
- III. Reforma y modernización del Estado
- IV. Lucha contra la pobreza
- V. Pueblos originarios y minorías étnicas
- VI. El sector de las PYMES
- VII. La lucha contra la corrupción
- VIII. Medios de comunicación
- IX. Seguridad ciudadana
- X. Partidos políticos
- XI. Centralización-Descentralización
- XII. Conflicto-Concertación
- XIII. La globalización-mundialización como desafío.

Es evidente que este listado responde a un ordenamiento técnico, pero es necesario especificar que la temática de la lucha contra la pobreza atraviesa a todos los puntos contenidos en cada uno de los lineamientos estratégicos; en algunos casos como variable dependiente y en otros casos como variable independiente en la función de gobernabilidad democrática, económica y social.

2. Estudios y diagnósticos elaborados por el Partido Aprista sobre la pobreza en el Perú

Los estudios y diagnósticos elaborados por el Partido Aprista Peruano sobre la pobreza en el país tienen dos niveles:

¹ Stopford, J. y S. Strange. *Rival States, Rival Firms, Competition for World Market Shares*, Cambridge University Press, 1991.

- a) Nacional y
- b) Regional

En el caso nacional es conocido que el Perú ratificó su participación en la «Declaración del Milenio», documento elaborado por las Naciones Unidas que invoca a 189 países a asumir una serie de iniciativas con dimensiones éticas en torno al fenómeno de la globalización. En ese sentido, el Estado peruano se comprometió básicamente a erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr una educación primaria para todos, promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer, y reducir la tasa de mortalidad en la infancia. Asimismo, mejorar la salud materna, combatir el VIH/Sida y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Para los estudios nacionales se utilizan como fuentes más importantes:

- el Informe del Banco Mundial titulado *Más allá de la ciudad: La contribución del campo al desarrollo*, en el que se trata especialmente la pobreza en el medio rural;
- otros *Informes* del Banco Mundial, algunos de ellos dedicados específicamente al tema de la pobreza;
- la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES);
- el Mapa de la Pobreza trabajado por el Ministerio de Economía y Finanzas;
- la Encuesta Nacional de Hogares, ENAHO;
- los trabajos de medición de la pobreza del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI);
- los *Informes* de UNICEF –especialmente los relativos al Estado Mundial de la Infancia–;
- los *Compendios Estadísticos* del INEI en relación con el tema;
- la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV);
- los *Informes* del Banco Central de Reserva; etc.

Es evidente que por escasez de recursos el PAP no cuenta con una institución específicamente dedicada a la medición de la pobreza y de la desigualdad social a nivel nacional, por eso se utilizan los trabajos que producen instituciones especializadas del Estado e internacionales.

En las regiones donde existen gobiernos y municipios apristas (especialmente en las capitales de región), se han intentado mediciones parciales, básicamente por

los grandes costos que demandan estudios de cobertura regional. Es menester señalar que estos gobiernos y municipios en muchos casos asumen los datos más importantes trabajados por organismos que han hecho estudios a nivel regional o más localizados.

3. Recepción del tema en los más recientes documentos partidarios: Plataformas Políticas y Planes de Gobierno

El Programa de Gobierno del Partido Aprista Peruano tiene formalmente una concepción propia para abordar el tema de la pobreza. Así, en el Documento Síntesis se define la «concepción de una Estrategia de Superación de la Pobreza que debe sustentarse en ciertos principios directrices:

- a) Integral, a cargo de un Estado Moderno: que incorpore la acción de todo el Estado y el conjunto de la sociedad. Es necesaria la creación e implementación de una autoridad social como ente básico de la planificación, coordinación y liderazgo.
- b) Política social descentralizada.
- c) Política social democrática y participativa.
- d) Política social concertada y estratégica.
- e) Política social productiva: se considera que la política contra la pobreza debe tener como criterios sustanciales –aunque no únicos– la generación de empleo y la capitalización del ingreso de los más pobres.
- f) Creación de un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación del gasto social».

La definición de esta estrategia así como la propuesta planteada por el Partido Aprista en el Congreso de la República en el Proyecto de Ley que más adelante se desarrollará, han tomado en consideración las experiencias más exitosas de lucha contra la pobreza, presentadas por el Banco Mundial en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990. La Pobreza* (Washington D.C., julio 1990) y el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001. Lucha contra la pobreza* (Ediciones Mundi Prensa, Madrid 2001).

4. Instancias partidarias encargadas de trabajar cotidianamente el tema.

En el Partido Aprista Peruano la instancia partidaria encargada del Diseño de Reformas para la Superación de la Pobreza está centralizada en la Comisión Central

de Plan de Gobierno, que preside el congresista Jorge del Castillo, a su vez conformada por un conjunto de comisiones específicas que tratan los temas considerados prioritarios. Las comisiones más importantes que desarrollan temas específicos son las siguientes:

1. Economía
2. Agricultura
3. Industria
4. Energía y Minas
5. Pesquería
6. Trabajo
7. Vivienda y Construcción
8. Transportes
9. PYMES
10. Comercio Exterior y Turismo
11. Educación y Cultura
12. Salud y Seguridad Social
13. Ciencia y Tecnología
14. Ecología y Medio Ambiente
15. Reforma y Modernización del Estado
16. Lucha contra la Pobreza
17. Pueblos originarios y minorías étnicas
18. Programas Sociales
19. Justicia
20. Descentralización
21. Seguridad y Defensa Nacional
22. Relaciones Exteriores e Integración
23. Andino y Amazónico
24. Lucha contra la Corrupción

A su vez, en cada región existe una Comisión Regional de Plan de Gobierno organizada hasta donde sea posible en los ámbitos distrital y provincial. Estas Comisiones Regionales de Plan de Gobierno reproducen la organización de la Comisión Central, pero adaptada a su propia realidad, teniendo en cuenta las características específicas, geográficas, sociales, económicas, étnicas y culturales de la región.

OTRAS IMPLICANCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

5. Principales propuestas planteadas por el Partido Aprista al Congreso de la República, al Ejecutivo y a los Gobiernos Descentralizado.

Tanto al primer Presidente del Consejo de Ministros del Gobierno actual, Dr. Roberto Dagnino, como al Congreso y al Acuerdo Nacional se ha presentado un

Proyecto de Ley creando el Fondo de Desarrollo Social, con el fin de establecer un mecanismo legal mediante una «Estrategia Integral de Superación de la Pobreza».

Los principales artículos de este Proyecto de Ley son los siguientes:

Artículo 1º.- Créase el Fondo de Desarrollo Social, con el fin de luchar contra la pobreza en el Perú mediante una ‘Estrategia Integral de Superación de la Pobreza’.

Artículo 2º.- El Fondo de Desarrollo Social es un organismo descentralizado, dependiente del Presidente de la República, como persona jurídica de derecho público interno, con autonomía presupuestal, técnica, administrativa, financiera y económica, que tiene como objetivo fundamental financiar los planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social, conjuntamente con las otras dependencias del Estado para el cumplimiento de sus metas de corto plazo y objetivos de largo plazo.

Artículo 3º.- El Fondo de Desarrollo Social es el instrumento fundamental de la política del Gobierno en el campo social para superar la pobreza, los bajos niveles de salud, educación, vivienda, el subempleo y el desempleo existentes en todo el territorio nacional. Es presidido por una persona designada por el Presidente de la República mediante Decreto Supremo, correspondiéndole la jefatura de su pliego presupuestal.

Artículo 4º.- El patrimonio del Fondo de Desarrollo Social se constituye con los siguientes recursos:

- a) La asignación anual como Pliego del Presupuesto de la República;
- b) El 20% de los recursos económicos obtenidos por la privatización de las empresas del Estado;
- c) Los aportes que reciba de la Cooperación Técnica y Económica Nacional e Internacional;
- d) Las donaciones, legados y herencias de personas naturales y jurídicas;
- e) Los intereses y otros ingresos que capitalicen los recursos generados por el Fondo de Desarrollo Social;
- f) Las transferencias presupuestales de los otros organismos del gobierno central, gobiernos regionales y municipios; y,
- g) Otros que le asigne el gobierno.

Artículo 5º.- El Fondo de Desarrollo Social a partir de su Estrategia Integral, en los planes operativos de corto plazo, orientará sus actividades a través de los siguientes programas:

- a) Programas de Empleo de Emergencia para combatir el desempleo abierto. Estos programas deben estar focalizados preferentemente en los distritos que albergan el mayor número de pobres; distritos priorizados que conforman el Mapa de la Pobreza. Su ejecución la realizarán directamente los Municipios Distritales.
- b) Programas de Asistencia Técnica, Capacitación, Apoyo a la comercialización y los gremios, reconversión económica (si fuese necesario) y crédito a la microempresa de cualquier tipo y naturaleza de actividad;
- c) Programas de Apoyo a las campesinos y pescadores, con proyectos de forestación y reforestación, sistema de riego, recuperación de suelos, capacitación de organizaciones y comunidades campesinas y nativas, proyectos de desarrollo productivo y de pequeña infraestructura de apoyo a la producción. Estos Programas deben ayudar, además, a crear las condiciones para la seguridad alimentaria de la población más pobre. El programa deberá incluir Proyectos Pilotos de naturaleza integral, teniendo en cuenta las características específicas de cada área (ecológicas, biodiversidad, culturales, étnicas, sociales, económicas y políticas).
- d) Programas de Asistencia Directa a grupos vulnerables, considerando, especialmente, niños y niñas entre los 0-3 años, madres gestantes y lactantes, mediante actividades de alimentación y nutrición, desayuno escolar, vaso de leche, comedores populares u otras modalidades practicadas por las organizaciones de base.
- e) Programa especial para poblaciones y grupos sociales desplazados como consecuencia de la violencia terrorista;
- f) Programas de creación de pequeñas y microempresas para los trabajadores expulsados del mercado laboral «moderno»G;
- g) Programa de Rescate de la Infancia Desvalida, que se ha incrementado vertiginosamente en los últimos tiempos;
- h) Programas Especiales de Desarrollo de Fronteras Vivas, para promover el desarrollo y la consolidación de núcleos de población en las zonas de frontera. Programas en los que deben participar, en todas sus fases, las comunidades nativas y grupos de pobladores que desarrollan sus actividades en las zonas de frontera o cercanas a ellas, éstos Programas dependerán de los Gobiernos Regionales;
- i) Programa Especial de Discapacitados con el fin de integrarlos con dignidad a la vida económica y social, creando las condiciones para que puedan satisfacer sus aspiraciones;
- j) Programas de Formación y Capacitación Laboral de Jóvenes y Programas de Desarrollo Juvenil, especialmente orientados a las áreas urbanas y rurales que presentan los mayores niveles de desempleo juvenil;
- k) Programas Especiales para apoyar a los cesantes, jubilados y personas de la tercera edad;
- l) Programas de construcción vecinal para obras de infraestructura física en las zonas rurales y urbano-marginales que comprendan proyectos de infraestructura educativa, de salud, saneamiento y electrificación, infraestructura de riego;
- m) Programa de titulación de la propiedad, para que las familias y agentes económicos de los sectores populares pueden tener sus propiedades debidamente tituladas y registradas;
- n) Programas de Asistencia a las familias y grupos de pobladores que han sufrido algún tipo de consecuencia por los desastres naturales;
- o) Programa Especial de Creación de Proyectos Pilotos en poblados y ciudades de 5 a 200 mil habitantes que tienen altos índices de pobreza y/o con tasas de crecimiento poblacional superiores al promedio urbano nacional;
- p) Otros programas que se deciden por su importancia y prioridades nacional y regionales.

Artículo 6º.- El Fondo de Desarrollo Social es un ente planificador, programador, coordinador, asignador y supervisor de los recursos que entregue o preste a las personas naturales o jurídicas. La entrega o colocación de los recursos y la aprobación de los proyectos y actividades especiales de desarrollo social, se efectúa mediante la suscripción de

convenios o contratos a través de los siguientes organismos o entidades:

- a) Gobiernos Regionales;
- b) Municipalidades Provinciales y Distritales;
- c) Organizaciones o instituciones sociales sin fines de lucro;
- d) Organismos no Gubernamentales (ONG);
- e) Asociaciones Gremiales de Profesionales;
- f) Asociaciones Gremiales de Trabajadores;
- g) Asociaciones de Urbanizaciones Distritales;
- h) Comunidades Nativas o Campesinas;
- i) Asociaciones de Pequeña y Microempresa;
- j) Facultades de las universidades;
- k) Institutos y Centros Académicos de formación, capacitación y adiestramiento de las personas en materia de trabajo;
- l) Instituciones religiosas;
- m) Beneficencias públicas y Fundaciones;
- n) Asociaciones de cesantes, jubilados y personas de la tercera edad;
- o) Asociaciones de combatientes y ex servidores del servicio militar obligatorio;
- p) Asociaciones de personas discapacitadas;
- q) Asociaciones de madres solteras;
- r) Otras instituciones del sector privado.

Artículo 7º.- El Fondo de Desarrollo Social para lo dispuesto en el artículo anterior, llevará un Registro Público de las personas naturales y jurídicas habilitadas para suscribir los convenios o contratos. En el Reglamento se especifican las normas relacionadas con los procedimientos de aprobación, supervisión y control y la asignación de los recursos a los organismos descritos en el artículo anterior, se incluye las responsabilidades a que haya lugar en caso de incumplimiento de las obligaciones contractuales con el Fondo a nombre del Estado Peruano y de conformidad con las leyes sobre la materia.

Artículo 8º.- Las operaciones que directamente realice el Fondo de Desarrollo Social, están exoneradas de todo tributo creado o por crearse y de los derechos arancelarios en la importación de sus bienes y servicios.

Lamentablemente, este proyecto de Ley no ha sido considerado por las Comisiones del Congreso dentro de la priorización de sus Agendas Legislativas.

6. Mecanismos empleados para evaluar los avances y resultados obtenidos

De la misma forma que están estructuradas la Comisión Central de Plan de Gobierno y las Comisiones Regionales de cada una de las regiones del país, existe una supervisión para evaluar los avances y resultados obtenidos. Este aspecto del seguimiento y evaluación se facilita en los lugares que el Partido Aprista ganó las elecciones regionales. Se ha podido constatar, en las diferentes visitas que han realizado dirigentes de la Comisión Central, que en los gobiernos regionales apristas es donde se realiza un mejor seguimiento de los programas y proyectos orientados a la superación de la pobreza porque cuentan con la infraestructura y los técnicos especializados. Este aspecto de la evaluación de los avances y resultados se hace más problemático en aquellos lugares donde el Partido Aprista no cuenta con gobiernos regionales o municipios, siendo uno de los aspectos críticos que se presentan dentro del proceso de programación de los programas y proyectos orientados a la superación de la pobreza.

Es necesario indicar que el Partido Aprista viene desarrollando una Red de Boticas Populares, que superan las 80 a nivel nacional, para atender a los sectores de menores ingresos. Además, se han dado directivas por el Comité Ejecutivo Nacional para que las agrupaciones nacionales de abogados, médicos, dentistas, enfermeras, desarrollen programas específicos de servicios en los lugares en que existe mayor concentración de pobreza.

7. Formas empleadas por los sectores pobres para influir sobre las decisiones del Partido Aprista Peruano, encaminadas a atender sus necesidades

El Partido Aprista, a partir de la Secretaría General (dentro del Secretariado Colegiado que lo comanda), que dirige el congresista Jorge del Castillo, tiene una estructura orgánica que cuenta con dos ámbitos diferenciados:

- a) El Frente Social
- b) La Comisión Central de Plan de Gobierno y las Comisiones Especializadas.

Entre estas dos estructuras orgánicas existe un alto nivel de interactividad. Es necesario mencionar que en el Frente Social se encuentran representadas las principales organizaciones de la sociedad civil, tales como:

- Organizaciones populares de diversa índole
- Organizaciones productivas
- Organizaciones sindicales
- Movimientos sociales
- Movimientos de ciudadanos
- Movimientos regionales
- Organizaciones de Defensa del Consumidor
- Organizaciones juveniles
- Organizaciones andinas
- Organizaciones nativas
- Organizaciones de las PYMES
- Organizaciones de los peruanos desplazados y víctimas del terrorismo
- Organizaciones representativas de los mercados populares
- Otras

Cada una de estas expresiones de la sociedad civil tiene su contraparte de trabajo con las comisiones especializadas que tienen relación con las demandas e intereses específicos de las diversas formas de expresión de la sociedad civil. De esa manera se relaciona la representación social, donde se encuentran los grupos más pobres y excluidos, y las Comisiones Técnicas de Trabajo del Plan de Gobierno. Así, las Comisiones de Plan de Gobierno realizan no sólo un trabajo tecnocrático sino que recogen, en sus propuestas, los acuerdos, sugerencias y demandas de los sectores populares.

Por primera vez en la historia de la formación de los Planes de Gobierno del Partido Aprista Peruano, el Comando del Partido ha determinado que esta vez el Plan de Gobierno exprese las necesidades más sensibles de los actores sociales, dando prioridad a los sectores excluidos y pobres, en concertación permanente con ellos.

Es necesario señalar que existe un problema de difícil resolución, que consiste en que muchos peruanos en situación de pobreza no están organizados en algún tipo de gremio, lo que dificulta la relación y el contacto entre la esfera técnica y los pobres. Para suplir esta carencia, que escapa a la voluntad del Partido Aprista, lo que se hace es tomar en cuenta, para el diseño de los planes, programas y proyectos, las encuestas y trabajos específicos realizados en los sectores de mayor pobreza, especialmente en el ámbito rural.

8. Posibilidades de desarrollar el tema dentro del Partido Aprista en los próximos años (tomando en cuenta el próximo proceso electoral)

Para el próximo proceso electoral se está confeccionando el Plan de Gobierno.

El Plan de Gobierno es la propuesta al país que hace el Partido Aprista Peruano para el período de gestión 2006-2011.

El Plan se enmarca en los principios ideológicos y doctrinarios del Partido del Pueblo, tales como la justicia social, la soberanía nacional, la democracia social o la integración continental y desarrolla de manera actualizada el pensamiento de Haya de la Torre, teniendo en cuenta los importantes cambios ocurridos en el país y en el mundo.

El Partido Aprista Peruano es consciente de que, para salir de la actual crisis de gobernabilidad y de confianza así como para fortalecer la institucionalidad democrática, se deben desarrollar auténticos esfuerzos de concertación y de búsqueda de consenso.

Para ello, el Plan de Gobierno del Aprismo se nutre de las propuestas que realiza el Frente Social, que es un espacio amplio de encuentro, diálogo y participación ciudadana, no como una estrategia electoral, sino como un sincero deseo de asegurar la gobernabilidad en el país y de instituir la participación de la población como uno de los fundamentos de la transformación del Estado, especialmente de las personas y familias de menores ingresos. El Frente Social es un espacio de encuentro, de diálogo y participación ciudadana, sin hegemonismos, para la acción social y política en un marco de confianza, solidaridad y transparencia. Concerta las demandas y propuestas de la gente.

El Frente Social integra a los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad que aportan soluciones de gobierno para el provecho de las personas y familias, la generación de empleo y el desarrollo económico sostenible del país.

El Partido del Pueblo considera al Frente Social como el sustento de la gobernabilidad y sus integrantes serán actores directos en la formulación de nuestro Plan de Gobierno para la atención de los problemas del Perú.

Para la elaboración del Plan de Gobierno se ha convocado a profesionales y técnicos especialistas, de

dentro y fuera del Partido, con experiencia e idoneidad personal, que tengan por común denominador la búsqueda de un desarrollo con justicia social para el Perú.

El Plan de Gobierno presenta propuestas de corto plazo para los primeros meses de gestión, concatenadas con propuestas para el mediano plazo hasta el año 2011 y el diseño de políticas de Estado para el largo plazo

El Plan de Gobierno del Partido Aprista Peruano recoge las principales demandas de la población, las concerta, las presenta en una propuesta coherente, viable política y económicamente, con responsabilidad fiscal.

El Plan de Gobierno se organiza teniendo en cuenta la estructura del Estado Peruano en sus dimensiones nacional, sectorial y regional. Depende de la Presidencia del Partido y de la Secretaría General. Tiene una Comisión Central que coordina la tarea planificadora y una gerencia que brinda apoyo logístico y administrativo. La Secretaría General del Partido cuenta con el apoyo de un Consejo Consultivo.

Como ya se ha indicado, el planteamiento integral de superación de la pobreza constituye uno de los ejes estratégicos de la propuesta que el Partido Aprista Peruano presentará en las elecciones del 2006.

LA PROPUESTA DE TRABAJO PRESENTADA POR NDI

9. ¿La propuesta presentada por NDI significó la oportunidad para sistematizar la información que existía sobre el tema al interior del Partido Aprista?

El apoyo recibido del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales para trabajar con el Partido Aprista las reformas necesarias para la superación de la pobreza posibilitó organizar, por primera vez en la historia del Partido Aprista, seis reuniones para tratar específicamente como tema central la propuesta programática del APRA y concretamente, tomando como eje central la temática de la lucha contra la pobreza. Esto permitió convocar a jóvenes profesionales, expertos, dirigentes partidarios, jóvenes universitarios, directivos de municipios y regiones, mujeres dirigentes de organizaciones populares, etc.

Se ha podido movilizar en Lima, Huancayo, Chiclayo, Arequipa, Iquitos y otra vez en Lima, a representantes de todas las regiones del país:

- Tumbes
- Piura
- Lambayeque
- Cajamarca
- San Martín
- La Libertad
- Chimbote
- Huaraz
- Huánuco
- Cerro de Pasco
- Junín
- Huancavelica
- Ayacucho
- Ucayali
- Madre de Dios
- Cusco
- Apurímac
- Arequipa
- Puno
- Ilo
- Tacna
- Loreto
- Lima Metropolitana
- Lima Provincias
- Callao
- Ica

Las reuniones han cumplido con los siguientes objetivos:

- a) Hacer conocer nacionalmente los lineamientos fundamentales de la propuesta programática del APRA, con incidencia en la temática de la superación de la pobreza.
- b) Sensibilizar y poner en conocimiento de los dirigentes y funcionarios lo relativo a la prioridad que el Partido Aprista le otorga a este aspecto central, que tiene connotaciones éticas, sociales y económicas.
- c) Capacitar a los asistentes a los seminarios-taller en ciertos instrumentos básicos que permitan abordar el tema de la superación de la pobreza de manera multidimensional.
- d) Instruir a los municipios y gobiernos apristas cuyos representantes asistieron a los seminarios-taller para que se incluya de manera prioritaria dentro de todos los planes y programas lo relativo a la reducción de la pobreza.

10.¿Qué otros impactos logró la experiencia? (¿Qué se hizo y logró en cada oportunidad?)

Otro de los objetivos que se alcanzaron fue lograr que durante todo un día del seminario-taller se formaran grupos de trabajo para que hicieran propuestas concretas de acuerdo con una estructura previa de trabajo que se les entregó en relación con lo que en cada región podría realizarse en materia de planes, programas y proyectos concretos que coadyuven a la superación de la pobreza. Cada grupo de trabajo tenía que realizar una exposición de lo que habían elaborado, sometiéndose a un debate interactivo con críticos y defensores de la propuesta. De otro lado, este método posibilitó no sólo la modalidad de trabajo en equipo sino que forzó, con los insumos técnicos recibidos en las charlas previas, a que, pensando en su región, se formularan propuestas realistas en materia de lucha contra la pobreza. Todo esto ha permitido, de parte de los asistentes, una toma de conciencia real de la importancia que tiene este tema con relación a lo que debe ser el discurso y la propuesta programática del Partido Aprista. Y, además, la concreción en políticas específicas y medidas concretas de programas que cumplan este objetivo, en caso de acceder por la voluntad popular a los gobiernos municipales y/o regionales.

11.¿Cuántas personas asumieron este trabajo?

Los asistentes a los seminarios-taller sobre «Gobernabilidad, nudos críticos y reducción de la pobreza» se detallan a continuación:

1. Lima Metropolitana y el Callao: 33 compañeros.
2. Huancayo: 30 compañeros, representantes de las regiones de Ayacucho, Huancavelica, Huanuco, Junín, Pasco y Ucayali.
3. Chiclayo: 44 compañeros, representantes de las regiones de Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca, La Libertad, Ancash y San Martín.
4. Arequipa: 20 compañeros, representantes de las regiones de Arequipa, Cusco, Apurímac, Tacna y Puno.
5. Iquitos: 37 compañeros, representantes de Maynas y sus distritos, y Nauta.
6. Lima Provincias: 33 compañeros, representantes de las provincias de Lima.

Los seminarios-taller fueron organizados por la Dirección Nacional de Capacitación y contaron con el apoyo del experto en el tema de Plan de Gobierno y profesor universitario de la materia.

Resulta importante señalar que, gracias al apoyo del NDI, se pudo movilizar a 197 dirigentes y funcionarios del Partido, que ha permitido, además, en unos casos fortalecer las Comisiones Regionales de Plan de Gobierno ya existentes, y en otros estimular su organización. Se ha podido encontrar una velocidad de desarrollo desigual entre las diferentes regiones en lo relativo a la organización de las Comisiones de Plan de Gobierno. Por lo general, el avance de las Comisiones Regionales de Plan de Gobierno es más importante en aquellos lugares donde el Partido tiene las presidencias de región, los municipios de las capitales, o los municipios provinciales. Hay lugares donde se ha podido identificar una estrecha cooperación entre la Secretaría de Planificación Regional del Gobierno Regional y la Comisión Regional de Plan de Gobierno del Partido Aprista Peruano, lo que constituye un óptimo de trabajo que ha servido para tomar como modelo para otras regiones.

12.¿Participaron de alguna manera los principales líderes del Partido Aprista?

Una de las cosas sumamente significativas de experiencia que se ha tenido de los seminarios-taller con el apoyo del NDI y del Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID) es que la Comisión Central de Plan de Gobierno del APRA pudo tener un conocimiento más preciso de los avances que vienen desarrollándose en cada una de las regiones en materia de organización y desarrollo de los trabajos al nivel de los planes de gobierno, lo que no se hubiera podido lograr sin tal apoyo.

La participación de los principales líderes a nivel del Partido ha sido desigual. Esta fue muy importante en Huancayo, Chiclayo, Arequipa e Iquitos. Sin embargo, en el caso de Lima, si bien hubo una participación de dirigentes importantes de las provincias, y del Comité Ejecutivo Nacional, incluido el Callao, no se contó con la participación de congresistas ni de miembros de la Comisión Política, ni de los Secretarios Generales colegiados.

