

Políticas Sociales en la Lima Neoliberal (1990 – 2004). Un acercamiento desde Cuatro Estudios de Caso en Lima Norte

Omar Pereyra C.

“Menino de Cheshire (...) ¿me podrías indicar, por favor, hacia dónde tengo que ir desde aquí?”

“Eso depende de a dónde quieres llegar”, contestó el Gato.

“A mi no me importa demasiado a dónde...” empezó a explicar Alicia.

“En ese caso, da igual hacia dónde vayas”, interrumpió el Gato.

“... siempre que llegue a alguna parte”, terminó Alicia a modo de explicación.

“¡Oh! Siempre llegarás a alguna parte”, dijo el Gato, “si caminas lo bastante”.

Alicia en el País de las Maravillas. Lewis Carroll

Introducción

Lima es muy diferente a la que era a fines de los 80. Algunos de los cambios más saltantes son la estabilidad macroeconómica luego de una década de una angustiada inflación y devaluación de la moneda, la casi total derrota de los movimientos terroristas y con ello el cese de los apagones, bombas y estado de emergencia en las calles; el debilitamiento de los partidos políticos y sindicatos; y quizás lo más notorio a simple vista para alguien que visita Lima luego de un largo período de tiempo, una aparente modernización de la ciudad: centros comerciales y de entretenimiento, casinos, multicines, cadenas de supermercados y de restaurantes de comida rápida, cajeros automáticos y sucursales de bancos, cabinas de Internet, televisión por cable, teléfonos celulares, más publicidad en las calles, más iluminación, que han cambiado no sólo la forma física de la ciudad, sino la vida cotidiana. Hay también terribles continuidades como los altos niveles de pobreza y exclusión social. Existen también señales de deterioro, retroceso y descomposición social como los altos niveles de corrupción, de desconfianza interpersonal, la mayor desigualdad social y el aumento de la criminalidad en las calles.

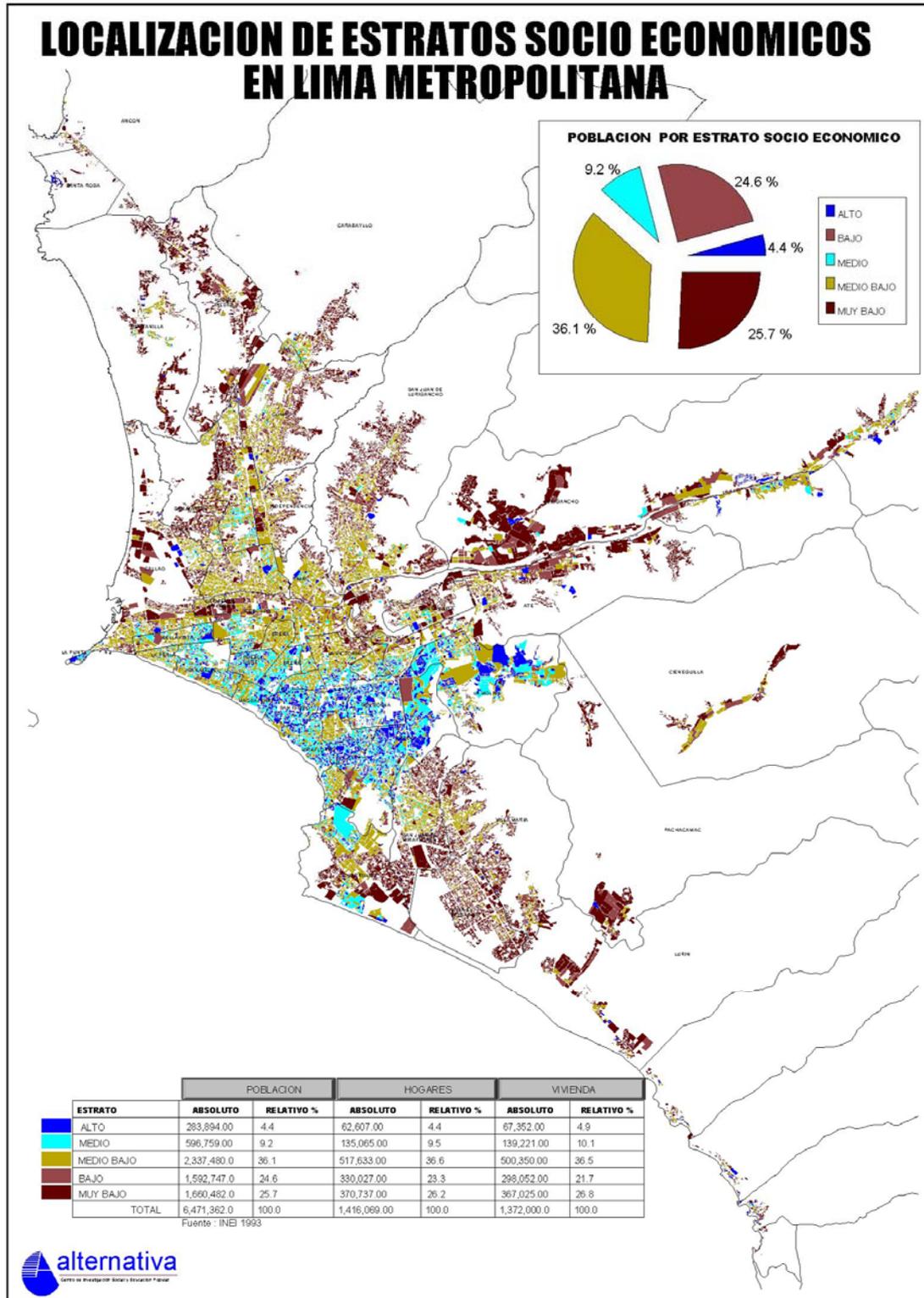
Hay un punto de inflexión que consideramos central que es la acogida del modelo neoliberal para el funcionamiento de la economía y el papel del Estado. El nuevo modelo neoliberal no es sólo un modelo económico, sino político pues propone un nuevo tipo de Estado (reduciéndolo en su tamaño y funciones) y con ello, una nueva forma de relación con la Sociedad Civil. El Perú acoge este modelo y el conjunto de reformas recomendadas por los organismos multilaterales recién a partir de 1990, durante el gobierno de Alberto Fujimori, el cual luego de una inesperada victoria frente al líder de la derecha conservadora y de ideología liberal, el escritor Mario Vargas Llosa, acoge el programa de gobierno de éste y con ello su proyecto político. Es a partir de este punto hasta el momento actual, el de la construcción e implementación del modelo neoliberal, que este informe espera cubrir (1990-2004).

El presente texto tiene por finalidad presentar y señalar el contexto general en donde se desarrollan cuatro estudios de caso sobre políticas sociales en el Cono Norte de Lima Metropolitana a lo largo del período Setiembre 2003 – Mayo 2004 (Mapas 1 y 2), todos ellos llevados a cabo gracias al apoyo del proyecto CLASPO (Center of Latin American Social Policies) de la Universidad de Texas en Austin. Era objetivo de este proyecto brindar facilidades, tanto económicas como en infraestructura y asesoría a jóvenes investigadores, esperando que estas investigaciones sean un paso fundamental para el desarrollo de sus respectivas tesis de licenciatura o maestría en diferentes campos de las ciencias sociales. Creemos que este proceso ha sido fecundo para todos.

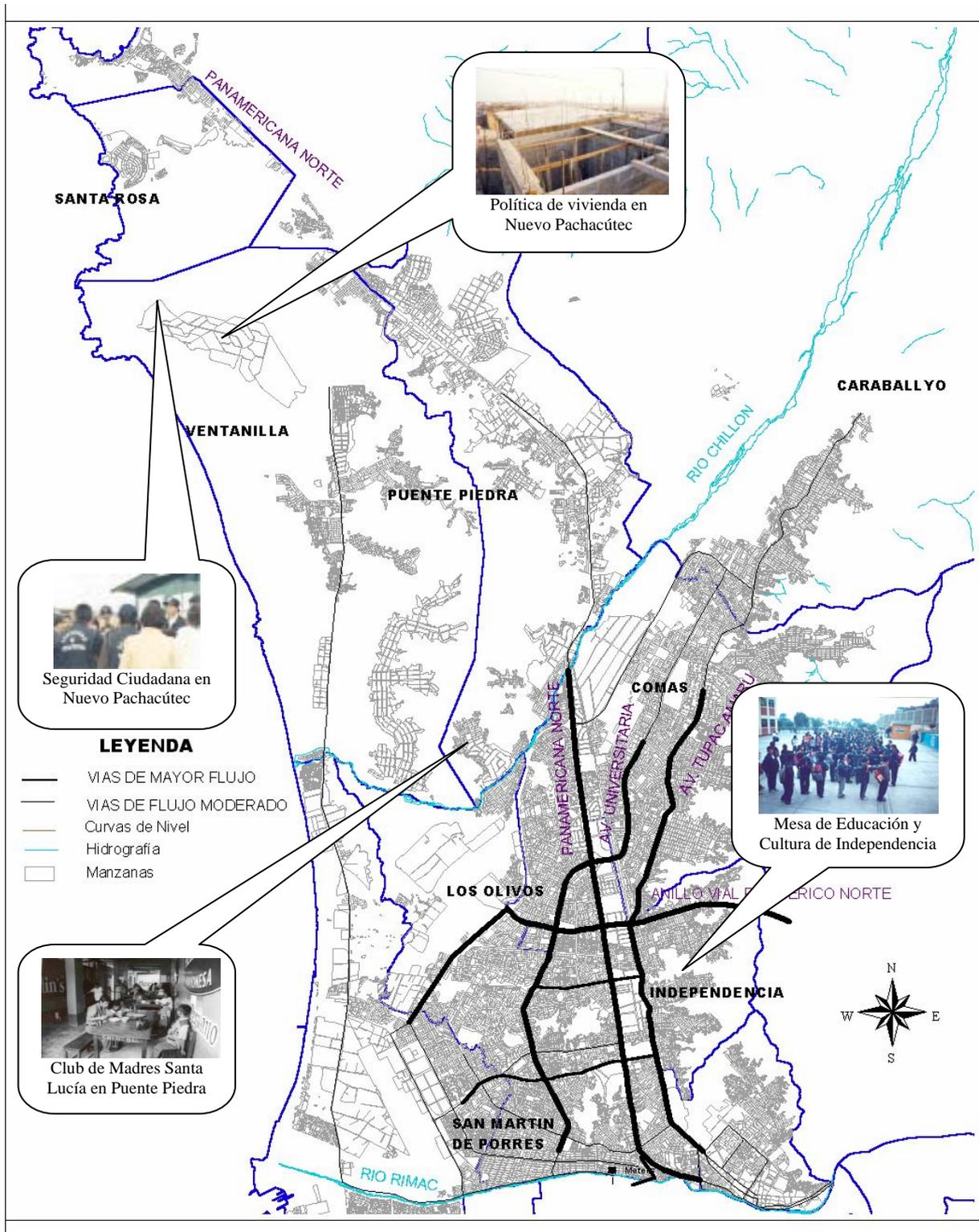
Estos estudios de caso han cubierto diferentes ámbitos de la política social en Lima neoliberal. En primer lugar, tenemos temas tradicionales en política social. Uno de ellos es la política alimentaria a partir del caso del Club de Madres Santa Lucía en La Ensenada, pueblo joven en el distrito de Puente Piedra. El estudio fue llevado a cabo por Yerson Guarniz, estudiante de antropología de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se trata de un Club de Madres que cumple la función de Comedor Popular, un tipo de organización nacida de la Sociedad Civil para enfrentar el problema alimentario, luego asimilada y muchos casos aprovechada de manera populista por los diferentes gobiernos. Rosalía Caramutti, licenciada en sociología y miembro del Departamento de Investigación del Centro Alternativa, nos presenta el caso de la política de vivienda a partir de los programas “Techo Propio” del Ministerio de Vivienda y Construcción y un

nuevo programa de vivienda municipal (las “Chalacasas”), ambos en Nuevo Pachacútec, una nueva zona de expansión de la ciudad de Lima en el distrito de Ventanilla. Si bien la vivienda es un tema tradicional en la política social, en el caso peruano estos proyectos marcan un hito pues existen pocos precedentes de política de vivienda dirigidos a sectores populares. Hasta el momento el papel del Estado en esta materia se ha limitado a la entrega de lotes, facilidades para la titulación y la venta a crédito de materiales para la autoconstrucción. En un segundo grupo se encuentran los estudios de casos sobre nuevas formas de hacer política social. En primer lugar se encuentra el estudio de la Mesa de Educación y Cultura de Independencia llevado a cabo por Shelley Sertzen, estudiante de la Maestría en Gestión Social y Políticas Públicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Las Mesas son nuevos espacios de discusión que incluyen a miembros de distintas organizaciones de la Sociedad Civil (Iglesia, sindicatos, partidos políticos, asociaciones, ONG, etc.) y representantes del gobierno local y central. Estas Mesas si bien no tienen poder de implementación y son aún incipientes en cuanto a organización y funcionamiento, tienen poder de influencia sobre las políticas. Se trata de una nueva forma de relación Estado – Sociedad Civil en donde actores de ambos lados tienen que aprender a negociar con el otro. Finalmente, el estudio de Félix Lossio, estudiante sociología de la Universidad Católica del Perú, nos presenta el caso de la ronda de Seguridad Ciudadana de Nuevo Pachacútec. Como mencionamos más arriba, la delincuencia es uno de los temas que levanta más preocupación entre los pobladores de la ciudad y existe una nueva exigencia hacia el Estado de enfrentar el problema. La ronda de Seguridad Ciudadana es una propuesta sin precedentes de trabajo conjunto entre Policía y población vecinal.

Mapa 1



Mapa 2
Ubicación de los estudios de caso en el Cono Norte de Lima



Fuente: Elaboración propia

Todos son estudios de caso, su tipo de acercamiento es etnográfico y hacen énfasis en la perspectiva de los actores. La opción por este tipo de entrada tiene dos motivos principales. Por un lado, las nuevas políticas sociales son básicamente territorializadas y dirigidas a poblaciones específicas. Se sitúan en barrios, comunidades, vecindades. Ya no tienen una dirección de carácter universalista sino focalizada a población en grave situación económica (llamados *pobres extremos*). En esta perspectiva, la opción por el estudio de caso se hace propicia pues permite ver la política social en su propio ámbito de acción, con los actores envueltos directamente en ella. En segundo lugar, las nuevas políticas sociales propician una relación entre Estado y Sociedad Civil que deja de ser impersonal o burocrática. Por el contrario, al ser localizadas y focalizadas incentivan una dinámica más permanente de relaciones interpersonales en donde el contacto se hace más cercano y cotidiano. Asimismo, el Estado y la población beneficiaria ya no son los actores principales en los ámbitos de acción, sino que se encuentra la presencia de múltiples organizaciones como la Iglesia, las ONG, sindicatos, gobiernos locales, etc. Las políticas sociales son entonces espacios de encuentro de intereses los cuales pueden ser confluentes y/o divergentes.

Los estudios de caso presentados buscaron dar cuenta de las relaciones entre estos actores usando la metodología de *interfaces* (Long 1999) como manera de aproximarse a esta maraña de relaciones, a veces armónica y virtuosa, a veces conflictiva y viciosa¹. Ver la realidad como un espacio de confluencia y relación de distintos puntos de vista e intereses (Bourdieu 1999, Ansión 2000) resultó ser una apuesta fructífera para acercarnos a la nueva naturaleza de las políticas sociales.

En el siguiente informe buscaremos, a partir de los estudios de caso realizados, poner a prueba algunas de las hipótesis propuestas por Bryan Roberts sobre la transformación de las políticas sociales en el nuevo modelo neoliberal para América Latina². Este será el hilo conductor del documento. Para este objetivo dividimos este

¹ La metodología de *interfaces* es una aproximación etnográfica que da énfasis en la perspectiva de los actores y la relación entre los mismos en contextos específicos. Esta aproximación tiene especial interés tanto en las relaciones de poder entre los actores y con ello en la posibilidad de existencia de conflictos, pero también en las posibilidades de aprendizaje del Otro y de alianzas.

² Estas ideas han sido recogidas a partir de la invitación que recibimos de CLASPO para participar en el curso *Social Policies and Citizenship in Latin America* dictado por el Dr. Roberts, en el programa de Sociología en la Universidad de Texas en Austin el invierno del 2004.

documento en tres partes. En una primera, presentaremos tanto el modelo teórico y el nuevo contexto en el que se ha llevado adelante el proyecto neoliberal en el Perú. Para ello presentamos algunos procesos y transformaciones en la relación Estado - Sociedad Civil en los últimos años que consideramos de vital importancia. En una segunda parte, profundizaremos en este nuevo modelo neoliberal en Lima y señalaremos algunos puntos de comparación entre los estudios de caso realizados. Esta comparación nos permitirá incidir en algunos temas centrales de esta nueva relación. Esta segunda parte es la más rica en cuanto a información de primera mano y por supuesto en su capacidad de profundizar y señalar nuevos elementos para comprender nuestra realidad. Finalmente, presentamos una serie de temas que quedan abiertos y que merecen una futura investigación. Presentamos estos puntos a manera de una agenda de investigación con una serie de preguntas que quedan por resolver.

1. Modelos de Bienestar y Política Social en el Perú en la Era Neoliberal.

La política social se define como una política pública dirigida por el Estado, orientada hacia la población y que tiene un conjunto de lineamientos generales para conseguir fines específicos (Béjar 2001). Diseñar una política social supone entonces no sólo lograr articular un conjunto de intereses divergentes, sino en algunos casos el lograr la primacía de algunos intereses o visiones sobre otros. La política social es entonces también un espacio de acuerdos o visiones de futuro, pero también un espacio de lucha. En sentido, el modelo de política social llevado adelante es también un indicador de la correlación de fuerzas en un momento dado.

Siguiendo esta idea básica, y de manera previa a nuestro análisis, pasamos a presentar los modelos típicos ideales de modelos de bienestar presentados por Esping-Andersen (1990) y trabajados más adelante por Roberts (s/f, 1998, 2001) para América Latina. Usaremos estos modelos a manera de marco teórico para caracterizar el caso del Perú, basándonos en los hallazgos encontrados en los estudios de caso.

Esping-Andersen (1990: 26-29) propone tres modelos ideales de Estados de Bienestar y con ello de definición de la política social y de relación Estado-Sociedad. Estos tres modelos son el social-demócrata, el corporativo y el liberal.

El modelo social-demócrata corresponde a países cuyo tipo de gobierno se relaciona con la social-democracia como es el caso de Dinamarca, Noruega y Suecia. En estos priman los ideales de universalismo de servicios y existe la posibilidad de beneficiarse o conseguir la mayor parte de los derechos sociales fuera del Mercado³. Son características importantes de este modelo el que los servicios (entendidos como derechos) otorgados por el Estado son de alta calidad (lo suficiente como para que no solo los pobres recurran a ellos), y segundo, que existe una pretensión explícita de lograr un pleno empleo en la población. Es base de este modelo el hecho de que existe una conciencia y aceptación de parte de la Sociedad Civil de mantener el sistema con fuertes montos de impuestos. Ello es posible gracias a un alto nivel de solidaridad y de sentido de pertenencia al Estado.

En el segundo modelo, el corporativo, los derechos son básicamente sustentados en el principio de reproducción de clase y estatus. Es decir, existe una diferencial en el acceso a estos derechos de acuerdo a estos principios referentes a la posición social en la estructura. A diferencia del modelo social-demócrata, los derechos son adquiridos tanto a través del Mercado como del Estado, aunque con mayor énfasis en el segundo. De hecho, los sistemas privados de bienestar (seguros, jubilación, etc.) juegan un rol marginal. No existe una delegación de las responsabilidades del Estado al Mercado aunque el principio de *decommodification* tampoco es pleno. Sin embargo, el modelo corporativo de Estado de Bienestar tiene un sustento importante en las organizaciones de la Sociedad Civil como la Iglesia y la Familia. Por ejemplo, como menciona Esping-Andersen, los servicios del Estado corporativo no incluyen a las mujeres que no trabajan. El Estado solo interviene cuando la capacidad de la familia o la Iglesia de asegurar el bienestar de sus miembros no es suficiente (Ibid.: 27). Se encuentran en este modelo países como Alemania, Francia, Austria e Italia.

³ Esping-Andersen conceptualiza a este hecho con el término *decommodification* (no existe una traducción en el español). Se trata de una situación en la que la población (no sólo los pobres, sino incluso las clases medias) puede conseguir la mayoría de estos servicios y derechos fuera del Mercado, es decir, que son vistos básicamente una responsabilidad del Estado.

Finalmente, está el modelo liberal en donde se encuentran países como Estados Unidos, Canadá e Inglaterra. En este modelo la población adquiere sus derechos y bienestar principalmente a través del Mercado; y la acción del Estado se restringe a aquella población de muy bajos ingresos, principalmente la clase trabajadora y desempleados. En este modelo priman los sistemas privados de salud, jubilación, educación, y el trabajo es visto como una responsabilidad individual que se obtiene en el Mercado⁴. Son características de este modelo el hecho que los programas sociales dirigidos por el Estado son bastante modestos y sus beneficiarios son básicamente grupos estigmatizados (Ibid.: 26). A diferencia del modelo social-demócrata, el Estado no se compromete a brindar derechos sociales, sino más bien promueve que los individuos los busquen en el Mercado. Existe entonces, a diferencia del modelo social-demócrata, una tendencia a una *commodification*. En el modelo liberal, como lo indica su nombre, la libertad individual (por oposición a la intervención estatal) es elevada como principio máximo y se desarrolla como efecto una alta diferenciación en la estructura social.

A partir de este esquema, Roberts (s/f) señala un modelo para la transformación de la relación Estado-Sociedad Civil y con ello del sistema de bienestar para América Latina. El modelo sugerido por Roberts se puede apreciar en el Cuadro 1 que tiene como ejes, por un lado, a los principales responsables de la provisión del bienestar (los ciudadanos o el Estado), y por otro, a los principales beneficiarios de dicho bienestar (la comunidad o los individuos).

Señala Roberts que el modelo de bienestar en América Latina previo a los años 80 correspondía con el sistema corporativo: se trata de la época de los procesos de industrialización, urbanización, grandes migraciones del campo a la ciudad y de grandes procesos de apertura de los canales de movilidad social en los países de la región. Dicho modelo se encuentra representado por la diagonal que une los casilleros 3 y 2 del cuadro. En esta etapa los Estados de los países de América Latina experimentan un gran crecimiento tanto en su presencia como en su infraestructura, siendo incluso una fuente

⁴ Sin embargo, hay que notar que, si bien se trata de un modelo ideal en el que los países citados son los que más se acercan al modelo; en ellos la educación (tanto escolar como universitaria) sigue siendo pública y de alta calidad, al igual que el sistema de salud (con precios elevados pero con facilidades de pago en partes).

importante de empleo (sector público). Los Estados enfrentan varios problemas en esta etapa, principalmente el problema de la inclusión de grandes mayorías en sus proyectos Estado-Nacionales (Roberts 1995). En este punto fue importante aspirar a brindar servicios y derechos de alcance universal como salud, educación, pensiones, etc. Sin embargo, la capacidad de los Estados se vio rebalsada por las olas migratorias a las ciudades y las necesidades y demandas de esta población, no sólo con mayores reclamos de bienestar, sino incluso con mayor conciencia de sus derechos. A pesar de la pretensión universalista de los Estados latinoamericanos, en la práctica los únicos países que alcanzaron un sistema universalista de servicios para su población fueron Argentina y Uruguay. En el resto de países estos servicios se restringieron al sector formal de la población trabajadora (aproximadamente la mitad de la población en la mayoría de los casos). El resto de la población no encontró bienestar en el Estado y tuvo que buscarlo por sus propios medios, principalmente haciendo uso de sus redes de parentesco, compadrazgo o vecinales (Lomnitz 1975, Roberts 1995)⁵.

Cuadro 1
Modelo de transformación de los regímenes de bienestar en América Latina

Beneficiarios principales del régimen de bienestar	Responsables principales de la provisión social	
	CIUDADANOS	ESTADO
COMUNIDAD	1. Bienestar basado en la comunidad como merenderos públicos, equipos de trabajo comunitarios. Participación comunitaria en el establecimiento de metas culturales, materiales o sociales.	2. Políticas sociales universales en salud, educación y seguridad social.
INDIVIDUOS	3. Estrategias individuales de movilidad social a través del Mercado. Estrategias de los hogares y de los individuos.	4. Políticas sociales focalizadas y subsidiadas para la educación privada, la salud o planes de seguridad social.

Fuente: Roberts (s/f)

En el Perú el periodo del 50 al 80 es la época de las grandes migraciones a la ciudad acompañada de un mediano proceso de industrialización. El fenómeno se da con estrepitosa incidencia en Lima, la cual concentra la mayor parte de la industria nacional y experimenta un crecimiento poblacional vertiginoso (Gonzáles de Olarte 1992, Mapa 3). Es característica de esta etapa la proliferación de organizaciones barriales para

⁵ Para el caso peruano ver Golte y Adams 1987, Degregori y Otros 1986, Dietz 2001.

conseguir servicios básicos como agua, electricidad, desagüe, etc. (Degregori y Otros 1986, Dietz 2001), además de la sensación de avance o progreso en la población en cuanto a la formación de una sociedad más inclusiva o que abría sus canales de movilidad social (Quijano 1980, Franco 1991, Degregori 1986, Benavides 2002). Es la época caracterizada por el llamado del *mito del progreso* (Degregori 1986) en donde la idea que si uno estudia, trabaja, etc.; conseguir mejores niveles de vida era plausible e incluso viable. Es también la época de la construcción de los barrios y viviendas en las periferias de Lima. Había también una cierta demanda de trabajadores en las medianas industrias y en el Estado. Incluso algunos bolsones informales consiguen cierto éxito económico (Gamarra, Villa El Salvador, Caquetá). En cuanto a las políticas sociales, estas tenían aspiración universal, aunque nunca lograron dicho ideal (salud, sistema de pensiones y educación principalmente).

Sin embargo, el modelo de desarrollo basado en la industrialización hace crisis a partir de los 80, década a partir de la cual la economía entra en picada, teniendo como efectos más visibles un creciente nivel de pobreza, la caída de los sueldos reales y el auge de la economía informal precaria (Gráficos 1 y 2). La situación de crisis no es solo económica, sino también política por la década de violencia desatada por los grupos terroristas Sendero Luminoso (SL) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) y la respuesta de las Fuerzas Armadas. La crisis llega a su punto máximo en el gobierno de García, quien en medio de la creciente violencia política, los altos niveles de corrupción y la ineficiencia de su gobierno; ensaya sin éxito una serie de medidas heterodoxas de ajuste económico que terminan por empobrecer a todos los sectores sociales (Gráfico 2), además de llevar al país al peor de sus procesos inflacionarios. García termina de perder la confianza y alianza con los grupos empresariales nacionales por un intento frustrado de estatización de la banca. García también pierde la poca confianza que tenía de parte de la banca y organismos internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional) luego de su negativa a pagar la deuda externa, llevando al país a una situación de semi-asilamiento.

Mapa 3

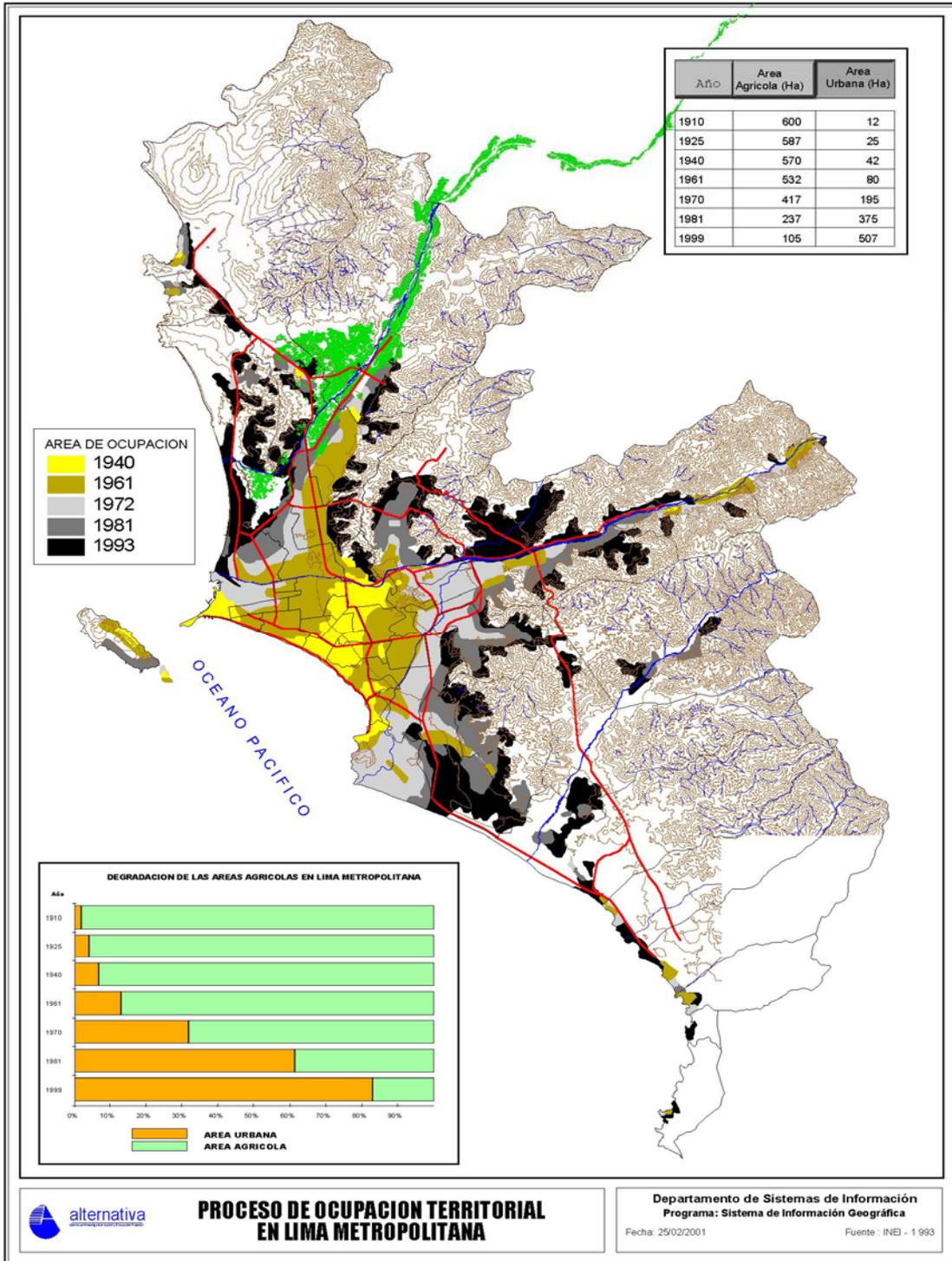
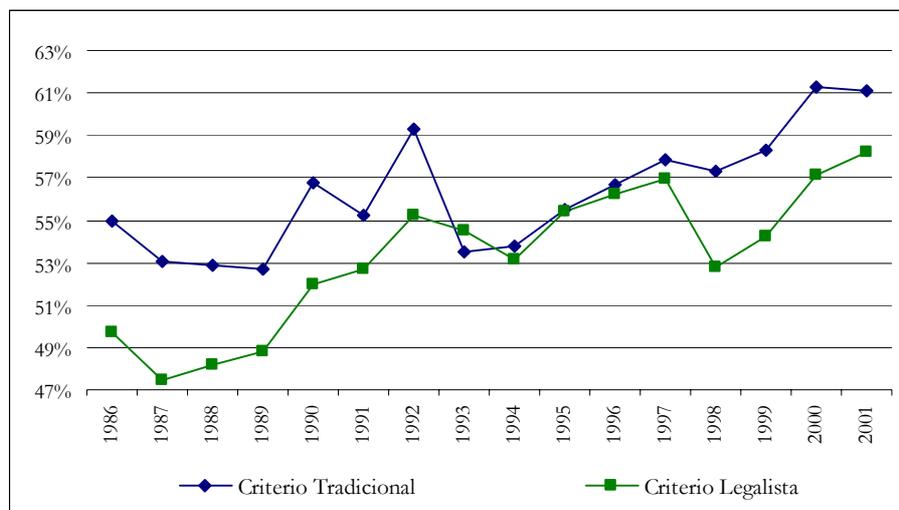
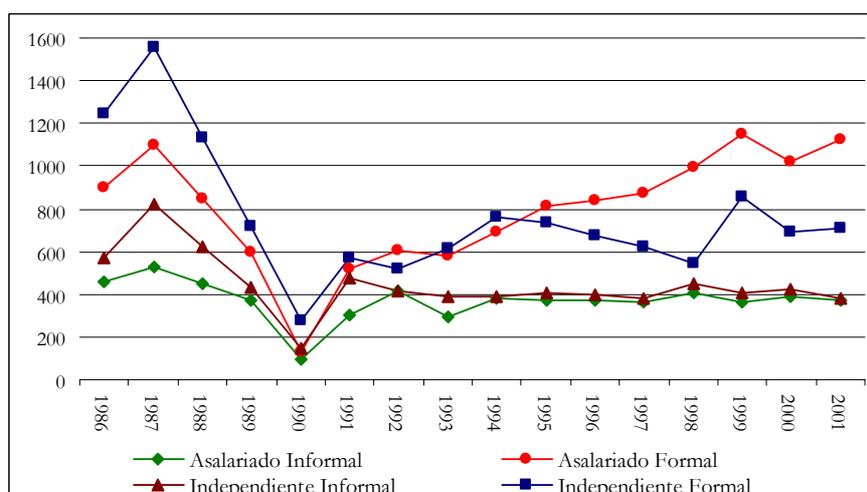


Gráfico 1
Evolución del empleo informal en Lima Metropolitana



Fuente: Saavedra y Nakasone (2003)

Gráfico 2
Ingreso promedio mensual por categoría de empleo



Fuente: Saavedra y Nakasone (2003)

A partir de los 80 se empieza a experimentar en América Latina un desplazamiento hacia un modelo neoliberal, siendo puesto Chile como caso ejemplar y exitoso. La serie de reformas sugeridas por el Consenso de Washington (Cuadro 2) se van llevando adelante en todos los países de la región tanto por recomendación directa de los lobbies internacionales como por presión o amenaza de represalias (retiro de capitales del país o aislamiento). En la región, luego del fracaso económico del modelo de crecimiento de industrialización por sustitución de importaciones y del papel

interventor del Estado en la economía, el discurso de la ideología liberal de la derecha y de sectores conservadores y empresariales, va adquiriendo cierta hegemonía como salida a la crisis y como modelo de desarrollo, y por ende consigue también poder político, en varios casos sustentados en el poder militar.

Cuadro 2
Medidas de reforma estructural en América Latina

Año	Estabilización	Liberalización del comercio	Reforma tributaria	Reforma financiera	Privatización	Reforma laboral	Reforma de pensiones
1985 o antes	Argentina (1978 y 1985); Bolivia, Chile (1975 y 1985); Costa Rica, Perú, Uruguay (1978)	Argentina (1978); Chile (1975 y 1985); México, Uruguay (1979)	n.d.	Argentina (1978); Chile (1975); Uruguay (1974 y 1985)	Chile (1974-78)	Chile (1979)	Chile (1981)
1986	Brasil Rep. Dom.	Bolivia Costa Rica	n.d.	México			
1987	Guatemala Jamaica	Jamaica	n.d.		Jamaica		
1988	México	Guatemala Guyana	n.d.	Costa Rica Paraguay Guyana	Chile		
1989	Venezuela	Argentina Paraguay El Salvador Trinidad y Tobago Venezuela	n.d.	Chile Venezuela			
1990	Rep. Dom. Perú	Brasil Rep. Dom. Ecuador Honduras Perú	n.d.	Bolivia Colombia El Salvador Nicaragua Perú Trinidad y Tobago	Argentina	Colombia Guatemala	
1991	Argentina Colombia Guatemala Nicaragua Uruguay	Colombia Nicaragua Uruguay	Argentina	Rep. Dom. Honduras Guatemala	Belice Jamaica Guyana Venezuela	Argentina Perú	
1992	Ecuador Guyana Honduras Jamaica	Barbados	Nicaragua Perú	Argentina Jamaica	Barbados México		
1993			El Salvador	Ecuador Bahamas	Nicaragua		Perú
1994	Brasil	Belice Haití Suriname	Ecuador Guatemala Honduras Jamaica Paraguay Venezuela	Barbados Belice Haití	Chile Perú Trinidad y Tobago		Argentina Colombia
1995	Suriname	Panamá	Belice Bolivia		Bolivia	Panamá	
1996		Bahamas					Uruguay México

Fuente: Thorp (1998)

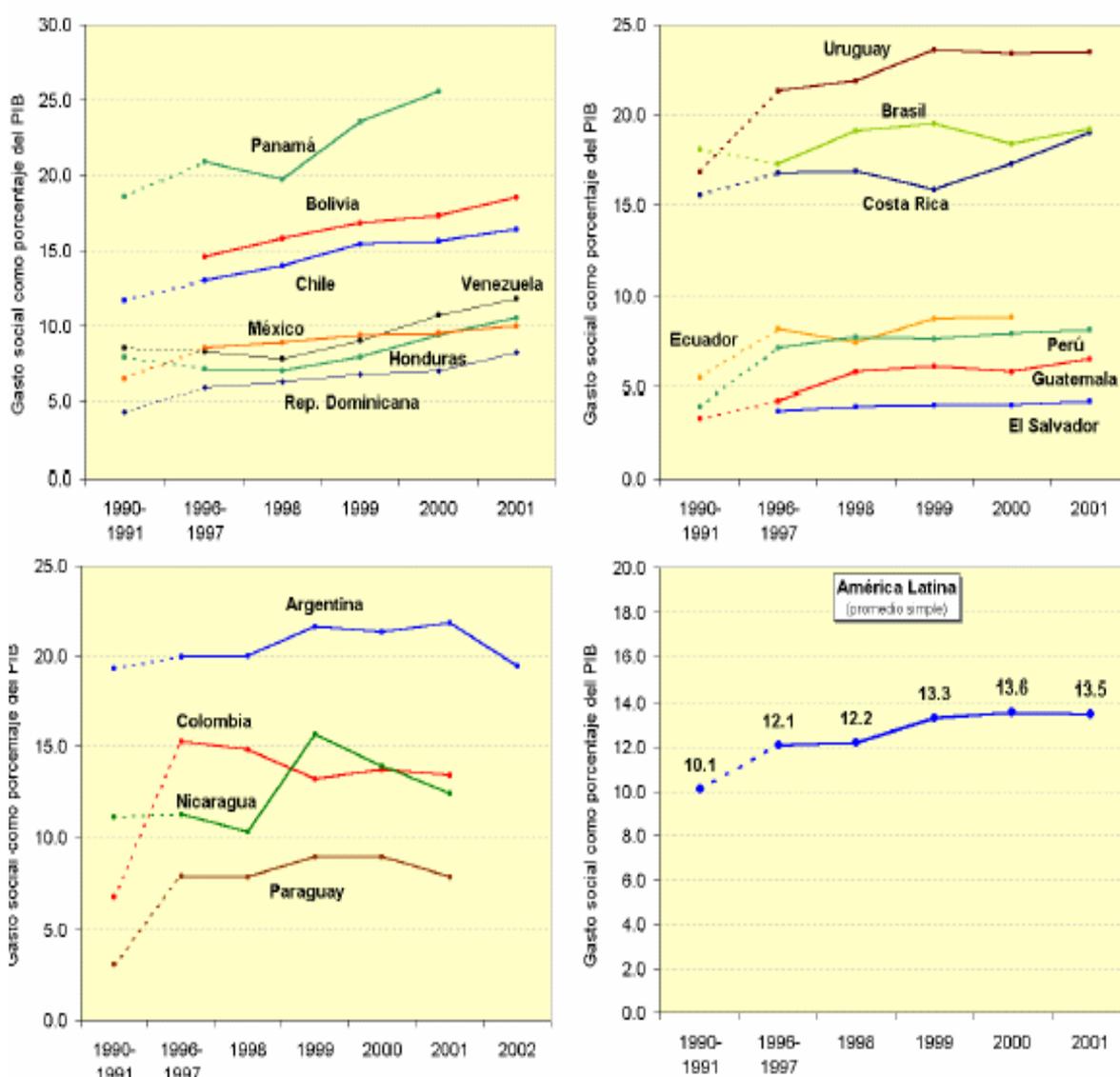
Se instala entonces un nuevo modelo de bienestar en Latinoamérica, siguiendo a Esping-Andersen, esta vez acercándose al modelo liberal. Las principales reformas se dan en el campo económico, en el cual el Estado deja su pretensión de desarrollo a través del modelo de sustitución de importaciones, y adopta más bien una reducción de su capacidad de intervención en el Mercado. Para ello, los Estados llevan adelante un proceso de privatización de sus activos, y con ello experimentan una reducción tanto en su capacidad económica como en el personal contratado en el sector público, dejando entonces de ser una fuente importante de empleo. El nuevo modelo espera que el crecimiento económico y la pobreza se resuelvan por la libre competencia de los actores en el Mercado. Para ello se inicia también una reforma laboral que permite a las empresas aligerar la “carga” de los derechos laborales adquiridos (jornada laboral, beneficios sociales, estabilidad laboral, etc.). En cuanto a los servicios sociales, los Estados alientan la afiliación de la población a servicios privados de salud, educación y pensiones, rediciendo de esta manera la “carga social” de estos programas; y empiezan a elaborar programas dirigidos (focalizados) a comunidades, barrios, grupos o sujetos específicos en situación de extrema pobreza.

Sin embargo, a diferencia del modelo ideal, Roberts señala que el caso de los países de Latinoamérica tiene especificidades (2001). Volviendo al modelo presentado por Roberts (s/f, Cuadro 1), el modelo de bienestar en los países de Latinoamérica se desplaza hacia los casilleros 1y 4; es decir, que si bien el Estado deja de lado su pretensión de brindar servicios de manera universal, adopta una retirada del Mercado y diseña programas focalizados a grupos específicos de población. Sin embargo (y he allí la especificidad de América Latina), existen tres puntos que no concuerdan con el modelo liberal puro⁶. Primero, el hecho de que la pobreza sea masiva en nuestros países por lo que es sumamente difícil focalizar efectivamente y, por ende, los programas sociales, si bien buscan reducir su cobertura hacia los pobres extremos, no logran hacerlo efectivamente. De hecho, el problema no es sólo técnico (sobre cómo distinguir a los pobres extremos de los pobres), sino que incluso se puede decir que existe resistencia a este objetivo, tanto de la Sociedad Civil como de los mismos organismos internacionales. Segundo, dado este hecho, los Estados se ven en la necesidad

⁶ Notas de clase del curso *Social Policies and Citizenship in Latin America*, dictado por el Dr. Roberts el semestre Enero – Junio del 2004. Roberts llama a este hecho “la paradoja del neoliberalismo en América Latina”.

(nuevamente por recomendación internacional) de aumentar su presupuesto en programas sociales tanto en valor absoluto como relativo (Gráfico 3, Cuadro 3). Finalmente, los Estados no son los responsables exclusivos de brindar estos servicios a la población, sino que necesitan su apoyo, tanto en jornadas de trabajo y participación de la comunidad. De ahí que muchos de los programas adopten estrategias participativas.

Gráfico 3
América Latina (18 países): Evolución del gasto social como porcentaje del PIB entre 1990-1991 y 2001



Fuente: CEPAL. División de Desarrollo Social. Base de datos sobre Gasto Social.

Cuadro 3
Perú. Evolución del Gasto Social 1994 – 2001
(Millones de Nuevos Soles)

RUBRO	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
Gastos de Educación y salud **	3 201	5 650	6 025	6 352	7 575	7 711	8 528	8 934
Educación	2 272	4 048	4 036	4 430	5 424	5 525	6 080	6 465
Salud	929	1 602	1 989	1 922	2 151	2 186	2 448	2 468
Programa de extrema pobreza	1 106	2 264	2 574	2 656	3 188	3 492	3 683	3 233
FONCODES	451	501	458	648	635	732	827	374
PRONAA	98	213	198	190	196	300	300	300
Vaso de Leche	170	230	235	240	285	305	325	325
Prog. Especiales y otros programas	387	1 320	1 683	1 578	2 072	2 155	2 231	2 234
Otros gastos sociales	90	130	331	841	1 081	2 588	2 948	2 695
TOTAL DE GASTOS	4 397	8 044	8 930	9 849	11 844	13 791	15 159	14 862

* Presupuestado

** Son gastos de ministerios, instituciones públicas, universidades nacionales y regionales destinados al área social.

Fuente: CUANTO. Perú en Números (2001)

Volviendo al Perú, luego de la catástrofe económica y política del gobierno aprista, el gobierno de Fujimori logra una salida al entrapamiento. Fujimori acoge los planteamientos de los organismos multilaterales y el respaldo de los grupos empresariales, la derecha conservadora y las Fuerzas Armadas para iniciar el programa de reformas neoliberales en nuestra economía y Estado. Las reformas fueron acogidas por la población como medidas extremas pero necesarias y se llevaron adelante con la sola oposición del partido aprista y los de la izquierda, organizaciones sindicales y los grupos directamente afectados (jubilados, asociaciones de empleados en servicios públicos); todos estos bastante debilitados. La recuperación de los indicadores macroeconómicos y la derrota de los grupos terroristas Sendero Luminoso y MRTA dieron cierto margen de aprobación y hasta esperanza en el resultado a largo plazo de las reformas.

El Perú adopta entonces el modelo neoliberal. Luego de la quiebra de nuestro incipiente sector industrial, el crecimiento económico se basa en el sector primario (minería y otros recursos naturales dependientes del capital extranjero), la venta de empresas públicas (telefonía, electricidad, buena parte de los hidrocarburos dirigidos por el Estado hasta entonces) y el crecimiento del sector servicios y comercio. Tanto por la flexibilización del mercado laboral, la reducción de los empleos en el sector público,

la reestructuración de la propiedad⁷, como por la venta de activos del Estado; el Estado reduce su capacidad real de injerencia en el Mercado (González de Olarte 2004). Es a partir de esta reestructuración de la propiedad que la estructura de clases podría estar experimentando una gran transformación: esta vez un poderoso sector empresarial con gran capacidad de influencia en el Estado, frente a un sector popular atomizado, sin representación política y con menor margen de injerencia en el Mercado (Ibid.).

El gobierno de Fujimori deja al país en la peor crisis de instituciones y de valores de su historia, dados los múltiples casos de corrupción que atraviesan todas las esferas de la estructura del Estado (incluidos el Poder Judicial y las Fuerzas Armadas), el empresariado y medios de comunicación. Igualmente, los partidos y líderes políticos no logran captar la confianza de la población. Luego de una pequeña pausa marcada por el Gobierno de Transición de Valentín Paniagua, el gobierno de Toledo no ha logrado revertir ni disminuir las múltiples crisis por los que atraviesa el país.

Las reformas neoliberales han tenido como efecto directo una estabilidad en los precios y hasta crecimiento en los indicadores macroeconómicos; no obstante, la pobreza ha aumentado (Cuadro 4), sobre todo en la ciudad, lo mismo que los niveles de resignación y descontento. Existen también indicios que los canales de movilidad social se van estrechando, logrando una estructura más rígida, sobre todo para los extremos superior e inferior (Benavides 2002, 2003). Asimismo existen señales de que se va desarrollando un proceso de concentración de la riqueza, desigualdad social y polarización social (Cuadro 5).

Cuadro 4
Lima Metropolitana. Población por niveles de pobreza.
1985, 1991, 1994, 1997, 2000

Año	TOTAL	Pobres			No Pobres
		Extremos	No Extremos	Total	
1985	5 213 125	3,4	24,0	27,4	72,6
1991	6 297 677	10,1	37,5	47,6	52,4
1994	6 526 023	5,5	36,9	42,4	57,6
1997	6 950 920	2,4	33,1	35,5	64,5
2000	7 401 447	4,7	40,7	45,2	54,8

Fuente: CUANTO. Perú en Números (2001). Elaboración Propia.

⁷ La apertura del mercado de tierras es un punto fundamental en este proceso. Nuevamente, se da un crecimiento de la agricultura moderna en algunas partes de la costa y un nuevo proceso de concentración de la tierra.

Cuadro 5
Lima Metropolitana. Distribución del ingreso total anual de los hogares según decil poblacional. 1997, 2000.

Decil de Ingresos	1997	2000
I (10% más pobre)	3,2	2,4
II	4,6	3,8
III	5,1	4,7
IV	6,0	5,5
V	7,1	6,2
VI	7,9	7,4
VII	8,9	8,5
VIII	10,3	10,8
IX	13,6	15,3
X (10% menos pobre)	33,2	35,3

Fuente: CUANTO. Perú en Números (2001).

Elaboración Propia.

Con respecto a las políticas sociales focalizadas, éstas han tenido más bien un papel beneficioso para los sectores *pobres extremos* (que experimentan un decrecimiento) y las zonas rurales, mas no para el grueso de la población *pobre* (Cuadro 4). En este punto entra en juego la idea de que el gasto que no llega a la población *pobre extrema* es considerado como “filtración” o “error”. Anima a este cuidado del gasto la idea de austeridad económica, a pesar de que se gasta más en pago de deuda externa.

La situación del empleo por su parte, luego de haber tocado fondo a fines de los 80, experimenta una ligera recuperación en términos de salarios (Gráfico 2), siendo el más beneficiado el reducido sector formal (principalmente el sector dependiente). Lejos de la imagen idílica del empresariado emergente presentada por De Soto en *El Otro Sendero* a mediados de los 80, el sector informal de la era neoliberal parece más ligado a estrategias de sobrevivencia y una situación de vida precaria (Saavedra y Nakasone 2003, Joseph 2004, Pereyra 2003). En el empleo nuevamente encontramos indicios para pensar en una estructura social segregada y en vías de polarización.

2. Las Políticas Sociales en la Lima Neoliberal desde la Perspectiva de los Actores.

2.1 El nuevo Estado Neoliberal: cambios en su tamaño y naturaleza.

Como mencionamos, 1990 marca el inicio de la implementación del modelo neoliberal en el Perú. Este proyecto ha sido llevado a cabo sin interrupciones desde entonces. En este punto, con respecto a las transformaciones del Estado y las políticas sociales en la era neoliberal, seguiremos algunos de sus principales procesos usando como hitos a los últimos gobiernos. Consideramos que éstos presentan como continuidad este modelo de bienestar, pero como veremos, existen cambios de estilo, dirección y también problemas no esperados.

2.1.1 El período de Fujimori: Reducción y concentración del Estado, clientelismo y corrupción en su máximo nivel

El gobierno de Fujimori daría inicio a la implementación del modelo neoliberal en el Perú. La secuencia de implementación de reformas recomendadas por los organismos multilaterales se puede ver en el Cuadro 2. Era objetivo del proyecto neoliberal del Consenso de Washington el desarrollar un libre mercado internacional entendiendo a la competencia de actores en el Mercado como motor del crecimiento económico y la reducción el tamaño del Estado a través la privatización de gran parte de las empresas públicas y servicios sociales. En líneas generales este plan fue llevado a cabo, aunque como veremos más adelante hubo factores no previstos dentro del proyecto neoliberal, como la vocación autoritaria y el proyecto re-eleccionista de Fujimori, los casos de corrupción a gran escala, y por supuesto, el crecimiento de la pobreza y desigualdad.

Durante los últimos años de la catástrofe del experimento económico del gobierno aprista, tanto la derecha conservadora y renovada empezaron a impulsar el discurso que el libre mercado y la competencia eran la salida a la crisis y que tanto el Estado como sus programas sociales eran ineficientes. El Estado era visto como un conductor burocrático e ineficiente que generaba grandes pérdidas y servicios de mala calidad. Para el fin del gobierno aprista este discurso aún no alcanzaba mayoría, pero era cada vez más fuerte. Para cuando Fujimori asume el mandato, el proyecto liberal fue aceptado por la mayoría de la población como una salida dura pero necesaria. Luego del ajuste económico, las reformas planteadas por el Consenso de Washington fueron

llevadas a cabo. En cuanto a los programas sociales del Estado, estos fueron reducidos en su capacidad de cobertura a medida que se consolidaba el proyecto neoliberal. En todos los casos, el Estado alentó que los antiguos beneficiarios opten por afiliarse a las nuevas empresas privadas que proveían estos servicios de acuerdo a las reglas del Mercado.

Los casos de la seguridad social y el sistema de pensiones son los más representativos en cuanto a la reducción del rol Estado como garante de servicios sociales. En 1992 el Estado empieza la reforma del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS). El IPSS era la entidad pública responsable tanto de proveer el servicio de salud a través de su red de hospitales y postas a lo largo del territorio. Era también el instituto encargado de administrar las pensiones a los jubilados asociados al sistema. En 1992 se aprobó la ley que transfería el fondo de pensiones del IPSS a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)⁸. La reforma entra en vigencia 1993. El sistema permitía que el contribuyente opte entre el afiliarse al sistema público o al privado. Una vez en el sistema privado, la persona puede cambiar indefinidamente de AFP, pero no puede volver al sistema público. En este sistema, el contribuyente entrega un porcentaje de su sueldo a la AFP, ésta invierte el dinero en acciones y la pensión a recibir depende básicamente del éxito de estas inversiones en el Mercado. El contribuyente recibe información sobre el destino de su dinero, pero no tiene control sobre el uso del mismo por la AFP. Acabado el tiempo de aportación, el jubilado es transferido a una compañía de seguros la cual le entrega una pensión vitalicia que depende de lo aportado a lo largo de sus años como contribuyente. Hay que resaltar que este modelo se sustenta a fin de cuentas en los vaivenes del Mercado y en el éxito de las empresas en las que se invierten las pensiones (Béjar 2001). Sólo existe un porcentaje de las aportaciones recibidas que se guarda por ley, a modo de seguro, en caso las empresas quiebren.

El papel del Estado en esta reforma no fue sólo la de dar el marco legal necesario, sino que la alentó haciendo uso de sus recursos (Béjar 2001: 149-151). La campaña publicitaria en los medios de comunicación alentando este paso al sistema privado de pensiones fue pagada íntegramente por el Estado. A su vez se incrementó la

remuneración de los trabajadores que se trasladaban al sistema privado. También en 1993 se eliminó la contribución del empleador al sistema de pensiones, la cual fue impuesta al trabajador. De ahí que la contribución mensual sube del 10% al 13.5%. Esta medida produce que los empleadores alienten a sus trabajadores a afiliarse al sistema privado. Dada la respuesta poco entusiasta de la población al nuevo sistema, en 1995 se igualaron los aportes del sistema público con el privado, al igual que la edad de jubilación, la cual pasa de 55 años para mujeres y 60 para hombres a 65 para hombres y mujeres.

Este conjunto de reformas ha llevado a que la mayoría de peruanos opten por el sistema privado de pensiones. Actualmente se calcula que el número de afiliados al sistema privado es mayor al del sistema público de pensiones en un 66% (Aramburú y Otros 2002). Hay que resaltar que la mayor parte de trabajadores afiliados a algún sistema de pensiones lo constituye el sector formal. El sector informal (de importancia creciente en número, pero también de características cada vez más precarias) se encuentra menos provisto de este sistema. Sin embargo, lo más resaltante y negativo de esta reforma es que el número de peruanos afiliados a un sistema de pensiones ha decrecido de alrededor del 48% en 1980 a 36% el 2002, es decir, 64% de peruanos no cuentan con un fondo de pensiones y es probable que sigan trabajando más allá de la edad de retiro para seguir proveyéndose algún ingreso (Ibid.).

En cuanto al sistema de salud, las principales reformas son dos: la nueva orientación de focalización del gasto hacia los considerados más pobres, y la prestación de servicios complejos y caros al sistema público (IPSS, ahora ESSALUD) y los servicios cortos, simples y de bajo costo al sistema privado (EPS, Empresas Prestadoras de Salud) (Béjar 2001: 174-183).

El nuevo modelo de salud hace una distinción fundamental entre una *capa simple* y una *capa compleja*. La primera se refiere a los tratamientos que suponen un bajo costo, una corta duración y poca tecnología. Este tipo de atención sería dejada de lado por el sistema público y encargado a las nuevas empresas privadas de salud (EPS). Sin

⁸ Empresas privadas que se hacen cargo de un gran volumen de las pensiones a partir de entonces. El modelo usado como referente es el chileno.

embargo, este tipo de tratamientos son los más frecuentes en la población y los que a fin de cuentas suponían el porcentaje más considerable de gasto para el IPSS. En cuanto a la capa compleja, se trata de los tratamientos de alto costo, de larga duración y que suponen alta tecnología. Se trata de los casos que la población no podría costear por su propia cuenta en el Mercado. De esta forma, el Estado se libera de un porcentaje importante del gasto y responsabilidad en salud.

Por otra parte, el Estado siguió asumiendo y promoviendo campañas de salud colectivas como por ejemplo los proyectos de vacunación masiva de malaria, fiebre amarilla, polio, etc. y también campañas educativas y preventivas.

Dado que la pobreza continúa siendo masiva, la población por sí sola no puede costear los costos de la *capa simple* en salud. De hecho, la salud continúa siendo un tema sensible no sólo para la población, sino para los organismos internacionales. De ahí que el Estado continúa alentando y asumiendo la responsabilidad de proyectos de corte ya no universal, pero sí colectivo, en contra de la tendencia de liberal de hacer que los individuos accedan a servicios a través del Mercado. Tal es el caso de la implementación de programas como Salud Básica para Todos, Proyecto Salud y Nutrición Básica, Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar, Seguro Escolar Gratuito y el Seguro Materno-Infantil.

La reducción de papel del Estado en salud nuevamente tiene como consecuencia un incremento de la segregación social. El retiro significativo del Estado y su promoción de empresas privadas de salud generó la apertura de una variedad de clínicas y consultorios en toda la ciudad, a todo precio, pero también con condiciones de atención bastante diversas. Se registran incluso varios casos de médicos falsos y clínicas y consultorios sin licencia de funcionamiento o que no cumplen con los niveles mínimos para operar. Además, sólo el 32.6% de los peruanos se encuentran afiliados a algún tipo de seguro médico o de salud. Sólo el 2.4% de los peruanos se encuentran afiliados a seguros privados. Aproximadamente dos tercios de los peruanos tienen su

salud al descubierto. Alrededor del 25% de los peruanos resuelve sus problemas de salud con hierbas u otros métodos de medicina tradicional (Béjar 2001: 171)⁹.

Sin embargo, como mencionamos más arriba, el proyecto neoliberal de reducción del Estado ocurrió de manera simultánea al proyecto autoritario y populista de Fujimori desarrollando una concentración, crecimiento y uso electoral de los programas de alivio a la pobreza y construcción de infraestructura. Es así que se crea un Ministerio de la Presidencia dividido en dos Vice-Ministerios: el Vice-Ministerio de Desarrollo Social que concentraría al Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), el Programa Nacional Alimentario (PRONAA), el Instituto Nacional de Bienestar Familiar (INABIF), Cooperación Popular (COOPOP) y el Banco de Materiales; y el Vice-Ministerio de Infraestructura que agrupó al Instituto de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES) y el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI).

La forma de trabajo de esta unidad sería básicamente populista, experimentando un crecimiento de sus inversiones e inauguraciones de proyectos dentro de los periodos electorales presidenciales y de alcaldías (Béjar 2001, Parodi 2000). Igualmente, la constante presencia de la figura del Presidente en la inauguración de estas obras¹⁰, además del color naranja del partido de gobierno en todas estas obras acabó por fortalecer la popularidad de Fujimori entre los sectores populares.

La modalidad de trabajo de estos proyectos fue a través de estrategias participativas de la población. En especial el FONCODES implementó el sistema de Núcleos Ejecutores, los cuales estaban formados por los mismos beneficiarios que organizaban a la población para la construcción e implementación de estas obras y programas.

Consecuencias aparte de este período serían un impresionante crecimiento en cuanto a infraestructura educativa, de salud, y carreteras; la presencia constante de funcionarios y obras de FONCODES hasta en los lugares más alejados del territorio, y

⁹ Aramburú y Otros (2001) calcularon que para el 2002 el porcentaje de la PEA afiliados a algún seguro de salud fue de 16%, de los cuales el 93% son afiliados al sistema público de ESSALUD.

finalmente, una presencia más cercana del Estado, tanto física a través de las obras, por la presencia de funcionarios y técnicos en las comunidades beneficiarias, como en el trabajo compartido entre población y Estado en la construcción de estas obras e implementación y de programas.

El crecimiento y concentración del poder en el gobierno central también se hizo en desmedro de los gobiernos locales (Joseph 1999, Thorp 1995). En su proyecto de concentración de la maquinaria estatal, el gobierno de Fujimori acabó por inhibir las iniciativas de desarrollo provenientes de los gobiernos locales. Sucedió lo mismo con iniciativas de trabajo coordinado entre distritos como el Consejo Interdistrital del Cono Norte (CONORTE), el cual recibió el rechazo del FONCODES y del Gobierno Central para hacer un trabajo conjunto y evitar la duplicación de esfuerzos. Este enfrentamiento con las municipalidades se agudiza cuando el Estado niega el pedido de aumento de recursos para uso municipal y así mantenerlos para disposición del gobierno, ello a pesar que los recursos municipales en el Perú eran los más bajos de Latinoamérica (3.5% del presupuesto). Se generaron así múltiples enfrentamientos principalmente con los Alcaldes de la provincia de Lima, Ricardo Belmont y posteriormente Alberto Andrade. Este conflicto llega a su punto máximo con los intentos de Fujimori de desprestigiar a Alberto Andrade al igual que a otros funcionarios públicos de partidos contrarios al del gobierno cuando pretendieron postular a la presidencia el año 2000.

2.1.2 El período de transición: reconstrucción nacional y apertura de canales democráticos

El decenio de Fujimori significó un grave retroceso para el incipiente proceso democrático del país. Luego de un patético final que tiene como eventos cumbre el desvelamiento de la corrupción en todas las esferas del gobierno y la fuga de Fujimori hacia el Japón; el Congreso de la República asume la dirección del país. Poco después de superados los vacíos e incertidumbres que originó esta situación, el Dr. Valentín Paniagua asume la Presidencia de la República bajo la figura de un Gobierno de Transición.

¹⁰ En períodos electorales Fujimori logró prometer y cumplir con la entrega de un colegio diario.

El Gobierno de Transición en términos generales fue un período de reconstrucción del aparato del Estado y sus instituciones. En este sentido, su principal objetivo era el de asegurar condiciones favorables para la futura realización de elecciones limpias y democráticas. Para ello, sus esfuerzos estuvieron orientados en la lucha contra la corrupción y la reforma del poder judicial, ejército y policía; asegurar condiciones mínimas para la estabilidad económica y política del próximo gobierno y una reforma de las instituciones a cargo del sistema electoral. En términos económicos y sociales, el Gobierno de Transición dio continuidad al modelo neoliberal y de no intervención del Estado en la economía, así como la continuación de las políticas sociales del periodo anterior. Hubo esfuerzos importantes en cuanto a la transparencia y calificación del personal a cargo de los ministerios y programas sociales, al igual que el establecimiento de mecanismos de transparencia en el manejo de recursos. Ayudaron a lograr este objetivo una actitud positiva de parte de los partidos políticos, sindicatos y organizaciones de la Sociedad Civil para no presionar al gobierno ni desviarlo de este logro. Los múltiples reclamos de la Sociedad Civil existentes se suspendieron temporalmente.

En lo que se refiere a nuestro tema, el Gobierno de Transición dio inicio a importantes proyectos de concertación y apertura democrática que se vieron obstruidos por el gobierno de Fujimori. Un primer caso importante fue el establecimiento de la *Comisión de la Verdad y Reconciliación* para indagar sobre los hechos ocurridos durante el proceso de violencia política del período 1980 – 2000 y los abusos ocurridos en éste, tanto de los grupos terroristas como de las fuerzas del orden del Estado. Otro caso importante es el establecimiento de la *Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza*, la cual agrupa a representantes del Estado y Sociedad Civil. En este espacio los diferentes actores se reúnen para discutir visiones de desarrollo y llegar a acuerdos en cuanto a las medidas necesarias para enfrentar la pobreza. Seguiría a esta Mesa Nacional la creación de mesas departamentales, provinciales y distritales. En la actualidad casi todos los distritos del Perú cuentan con una Mesa de Concertación que reúne a pobladores, Iglesia, representantes de ONG, gobierno local y central.

Sin embargo, el peso y costo político de la implementación de iniciativas tan progresistas y saludables para la democracia como éstas serían asumidos por el

siguiente gobierno. No obstante, es necesario resaltar la iniciativa y voluntad del Gobierno de Transición para impulsar estas iniciativas y ofrecerlas como espacios para canalizar la participación e intereses de la Sociedad Civil.

2.1.3 El período de Toledo: descentralización en marcha, corrupción e ineficiencia del gobierno

Con la elección de Alejandro Toledo como Presidente Constitucional, el país vuelve finalmente al sistema democrático. Toledo intentaría continuar con los lineamientos generales del Gobierno de Transición con respecto a la lucha contra la corrupción, el fortalecimiento de la democracia y también, en materia económica, con el proyecto neoliberal en el Perú.

Accediendo a las recomendaciones de los organismos multilaterales y las presiones desde la Sociedad Civil, el gobierno de Toledo inicia el proceso de descentralización del Estado. No se trata del primer proyecto de descentralización en el Perú. De hecho, el gobierno de García había intentado un proyecto como éste, pero el grado de improvisación y corrupción con que el mismo se llevó a cabo no permitió que éste funcione, quedando limitado a un proceso de desconcentración y luego a su desactivación. Posteriormente, el proyecto de concentración del poder del Estado en la figura del Presidente Fujimori, terminaron por desfaltar el proceso de descentralización y también a reducir los márgenes de acción de los gobiernos municipales.

El gobierno de Alejandro Toledo llevó a cabo entonces los primeros pasos de implementación de la descentralización en el Perú. El primer paso sería la descentralización política. En el año 2002 se llevaron a cabo elecciones municipales y de gobiernos regionales en todo el país. Sin embargo, el proceso fue bastante improvisado, tropezándose con la falta de un marco legal para la descentralización además de una serie de vacíos legales. En consecuencia, las funciones y atribuciones de los gobiernos locales eran inciertas.

La falta de credibilidad de la figura de Alejandro Toledo tiene inicios antes de la su elección como Presidente. Múltiples casos de corrupción que involucran tanto a su familia como a su propia persona continúan apareciendo a lo largo de su gobierno. En

consecuencia la popularidad y aprobación de la gestión presidencial viene decreciendo hasta niveles insospechados. Por otro lado, luego del silencio de las demandas de los diferentes sectores sociales durante el Gobierno de Transición, la situación se torna inaguantable al no haber mejoras significativas en cuanto a niveles de vida, empleo y pobreza. Luego de múltiples paros sectoriales, se organiza un gran Paro General en Julio del 2004. El pedido de vacancia presidencial va siendo abrazado cada vez por más sectores de la sociedad.

Frente a estos problemas crecientes, el gobierno crea el *Acuerdo Nacional* (2002), una mesa de diálogo que reúne a líderes del partido de gobierno, de los demás partidos políticos, de la Iglesia y la Sociedad Civil. El objetivo es ofrecer un espacio para llegar a acuerdos mínimos que permitan la gobernabilidad del país, fijar objetivos prioritarios para la agenda del gobierno y la adecuada puesta en marcha de programas sociales para aliviar la pobreza. Estos objetivos siguen sin cumplirse, y los intereses políticos detrás del *Acuerdo* llevan a debilitarlo. Mientras tanto, a pesar del crecimiento sostenido de los indicadores macroeconómicos, los escándalos en cuanto a corrupción en el entorno presidencial, al igual que la falta de mejoras en cuanto a la calidad de vida de la población, continúan debilitando al gobierno.

La segunda etapa de la descentralización, la transferencia de los programas sociales a los gobiernos locales, se encuentra anunciada desde setiembre del 2003 sin llevarse a cabo hasta el momento. Los motivos son varios. En primer lugar hay que mencionar la falta de capacidad de los gobiernos locales y de su personal tanto para diseñar sus planes regionales como para asumir estas responsabilidades. Existen también carencias en infraestructura para recibir estos programas. Muchos gobiernos locales no cuentan con el personal, almacenes, máquinas, etc. necesarios para asumir esta nueva responsabilidad. Por otro lado, se encuentra la lentitud en la implementación de estas reformas de parte del Estado y sus instituciones.

2.1.4 *El nuevo Estado, desde la vida cotidiana*

El período neoliberal marca enormes transformaciones en cuanto a la presencia del Estado en la vida cotidiana. En el caso del Perú existe una situación paradójica. Por un lado, el retiro del Estado de su función de garante de derechos sociales se va

consolidando a medida que se van implementando las reformas estructurales. El Estado se libera de una buena cantidad de responsabilidades y gastos en cuanto a educación, salud, sistemas de pensiones al promover que la población se afilie al sistema privado. El garantizar el derecho al trabajo, por su parte, deja de ser una atribución del Estado para empezar a serlo del Mercado. De esta forma, varios peruanos vieron reducidos o suspendidos sus derechos sociales. Al no ser capaces de adquirir estos derechos en el Mercado quedan indefinidamente desprovistos y desprotegidos. Sin embargo, como vimos, el Estado no se libera por completo de estas responsabilidades manteniendo aún un papel importante en la provisión de estos servicios. Por otro lado, el proyecto populista y re-eleccionista de Fujimori también generó un crecimiento del Estado, con mayor presencia en la vida cotidiana de los pobladores de la periferia, tanto a través de las múltiples obras como en su presencia y cercanía con la población.

El proyecto político de Fujimori generó que la maquinaria estatal se concentre en el poder ejecutivo. La figura de Fujimori se afirmó como proveedor de dádivas a la población más pobre, desarrollando una relación paternalista como abastecedor eficiente. El caso del Club de Madres Santa Lucía nos presenta esta situación en lo que se refiere al contacto y relación personal con el Presidente y la fidelidad de las madres a su figura. Elementos como el color naranja del partido de gobierno en los comedores populares, los carteles de FONCODES en los barrios, la figura del Presidente en las inauguraciones y la presencia de calendarios con la foto de Fujimori en los comedores y salas de las viviendas familiares afirmarían la presencia estatal en prácticamente todas las esferas y escenarios de la vida cotidiana.

Adicionalmente, el proyecto neoliberal, por su forma de implementación de las políticas sociales supone también un Estado más cercano a la población, tanto por su capacidad tecnológica como en la vida cotidiana de la gente. Como veremos más adelante, los nuevos sistemas de información estadística y geográfica permiten al Estado tener información actualizada y pormenorizada sobre la población y sus áreas de intervención. Es argumento a favor y objetivo del proceso de descentralización el tener un Estado con mayor conocimiento de los problemas locales a partir de sus representantes en la esfera local.

Este tema se puede ver reflejado con mayor detalle en los estudios de caso sobre el Club de Madres Santa Lucía y el Programa de Seguridad Ciudadana en Nuevo Pachacútec. En el primer caso, la transferencia del programa alimentario al gobierno local permitirá al Estado un mejor proceso de refocalización del presupuesto y de las raciones. Ello, claro está, tiene como consecuencia una oposición latente de las actuales socias. El tema de la información y conocimiento del espacio local para la intervención del Estado es fundamental en el segundo caso. A través de la inclusión de los vecinos en el programa de seguridad, el Estado espera cubrir la falta de personal, información y capacidad de acción del cuerpo policial en la zona.

Este tipo de cambios supone una transformación en la capacidad instalada (máquinas, infraestructura) y personal capacitado en el Estado. El resultado es un Estado con mayor información y capacidad de influir, con información a nivel barrial e incluso al nivel de manzana que facilitaría su intervención. Esta información pormenorizada de una gran variedad de casos exige también al Estado el ser sumamente flexible en el diseño y ejecución de sus programas. El ideal de parsimonia en el gasto hace también que el Estado tenga una nueva exigencia de evaluar constantemente sus acciones, para verificar su éxito o fracaso, y con ello hacer correcciones a lo largo de los plazos establecidos en sus proyectos.

Otro punto en torno a la cercanía del Estado se ve en el tema de la ejecución de programas sociales en espacios locales. Este tipo de programas requiere la presencia constante de funcionarios estatales en la zona. Es decir, los agentes del Estado empiezan a ser un elemento cotidiano del entorno. Veremos este tema más adelante. Lo importante en este punto es señalar que se pasa de un Estado distante y burocrático a uno cercano y personal, con el que se hacen relaciones cara a cara.

Finalmente, consideramos que el tema del combate a la criminalidad será central en lo que se refiere a la redefinición de la presencia del Estado en contextos locales¹¹.

¹¹ El tema de la criminalidad ocupa el segundo lugar (luego de la pobreza) en las preocupaciones de la población. Existe un creciente pedido de parte de clases medias y altas, grupos empresariales y medios de comunicación para la implantación de sistemas duros de vigilancia, el aceleramiento del sistema de justicia para estos casos y una mayor severidad en los castigos. El anterior Alcalde de Lima Metropolitana, Alberto Andrade contrató como consultor en temas de seguridad a William Bratton (ex Jefe de Policía de Nueva York), el cual recomendó la implantación de la estrategia de la

Nuevamente, aunque de manera muy tenue, se perfila una tendencia hacia el fortalecimiento de los sistemas de control y vigilancia del espacio. Dado el nivel de precariedad del Estado en cuanto a su capacidad de control del territorio; la alianza con la población a través de las rondas de seguridad ciudadana podría ser un primer paso hacia lo que Wacquant (2001) llama la creación de un *Estado Penal*. En el nuevo Estado neoliberal se da paso a un estado de vigilancia, control y castigo hacia la población disfuncional y anómica. Sin embargo, la lucha contra las causas de la criminalidad queda hecha a un lado o no es cuestión de discusión.

2.2 Políticas focalizadas

Uno de los cambios fundamentales en el nuevo modelo neoliberal de políticas sociales es que ya no se espera que los programas sociales del Estado tengan un alcance universal (aunque en Perú eso nunca se logró), sino que se empiezan a pensar como una estrategia dirigida específicamente a sectores más desprotegidos y no beneficiados por el Mercado. El Estado deja de asumir su rol integrador de la sociedad y de regulación de la economía, dejando estas funciones al Mercado. Como sucede en países tradicionalmente del bloque liberal (Estados Unidos, Inglaterra), se habría de esperar que el gasto social sea mínimo y dirigido a grupos específicos. Como mencionamos más arriba, el caso de América Latina y el Perú no encaja con este modelo ideal.

Como vimos anteriormente, si bien existe una tendencia clara hacia la privatización de servicios y un rol marginal del papel del Estado para asegurar bienestar, este papel sigue siendo fundamental para una parte importante de la población. El Estado sigue teniendo una presencia significativa en sectores como salud, sistema de pensiones, educación y alimentación. Incluso ha habido una extensión de la cobertura de estos servicios para la población, sobre todo a través de la construcción de escuelas en la década del 90 y la implementación en los últimos años del Seguro Escolar Gratuito y el Seguro Materno-Infantil. Sin embargo, existe una tendencia clara de alentar a la población a que se retire de estos programas públicos y se afilien a sistemas privados.

Tolerancia Cero para Lima. Si bien el informe no fue acogido por el actual Alcalde Luis Castañeda Lossio, las recomendaciones de Bratton son acogidas por varios alcaldes de diversos distritos de Lima, sobre todo los de clases altas como San Isidro, Miraflores, San Borja, La Molina. Para ello implementan sistemas municipales de serenazgo, aún a pesar de usurpar funciones de la Policía Nacional del Perú. Existen también presiones para la creación de un sistema distrital de la Policía.

Asimismo, se dibuja una tendencia en varios de sus programas a dirigir estos esfuerzos a sectores específicos de la población.

2.2.1 Focalización del gasto

Como mencionamos, en la visión liberal el Estado se encargaría de proveer de servicios básicos a la población que no logra conseguirlos por su propio esfuerzo en el Mercado. Para cumplir este objetivo es preciso identificar quiénes son y dónde se encuentra esta población. De ahí que sea necesario desarrollar una serie de conceptos, escalas, criterios de medición y herramientas de información que permitan cumplir esta tarea.

En 1993 el Estado a través del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) desarrolla un primer *Mapa de la Pobreza* a nivel nacional. Este Mapa permitió identificar, usando una serie de indicadores educativos, de salud y vivienda; provincias y distritos según niveles de pobreza. El Mapa posibilitó al Estado orientar sus programas sociales a los distritos y provincias calificados como *pobres* y especialmente a los *pobres extremos*. En la práctica, como es sabido, el gobierno orientó la mayor parte de sus programas a estas provincias y distritos, pero hizo también un cálculo político para sacar provecho de estos proyectos con fines electorales. La alta concentración de la dirección de estos programas en el Ministerio de la Presidencia y la presencia personal del Presidente Fujimori en los mismos facilitó la consolidación de una relación clientelista con la población beneficiada. Más adelante se descubriría que la alta concentración de recursos en estos programas y la falta de mecanismos de fiscalización facilitarían los graves niveles corrupción de las altas esferas del poder y en la dirección y ejecución de estos proyectos.

Sin embargo, existen tres grandes problemas con el proyecto de focalización del gasto. En primer lugar, fueron los *pobres* y *pobres extremos* de la ciudad de Lima los principales afectados; pues los programas sociales se orientaron a provincias y distritos en extrema pobreza. El error de medición de la pobreza por el nivel de agregación de los datos afectó a los bolsones de pobreza al interior de distritos considerados no pobres.

Por su parte, en los barrios de clases bajas, crece el número de rondas de seguridad ciudadana y los casos de ajusticiamientos populares.

Lima Metropolitana y varios de sus distritos, al obtener altas calificaciones en sus niveles de vida con respecto al resto del país, recibieron menor atención de lo que debían a pesar de que la gran mayoría de *pobres* y *pobres extremos* residen en la capital. El segundo problema es el que los técnicos de Instituto Nacional de Estadística e Informática han denominado la “fluidez de la pobreza”, refiriéndose al hecho que la población pasa de la condición de *pobre* a *pobre extremo*, de *pobre* a *no pobre* y de *pobre extremo* a *pobre* con gran facilidad, principalmente por su alta situación de riesgo en su condición laboral, por problemas de salud o accidentes, por muerte de algún miembro de la familia o por desastres naturales u otros siniestros. En este caso el problema es la velocidad con la que se desarrollan las estrategias familiares y el peso de las externalidades en sus precarias economías frente a la lentitud con que el Estado levanta y sistematiza su información. El tercer gran problema es que al ser el Perú un país con pobreza masiva (sólo en Lima Metropolitana alrededor del 45% de los habitantes son considerados *pobres*), focalizar se hace poco práctico o incluso innecesario. La búsqueda de los *pobres extremos* finalmente excluye a los *pobres*. En último lugar, la diferencia entre ambas condiciones es bastante relativa dados las pequeñas diferencias en la calidad de vida de ambos grupos. La obsesión por focalizar los programas hacia los *pobres extremos* dejando de lado a los *pobres* se convierte en un problema de concepción. El resultado, como vimos en el Cuadro 4, es que los *pobres extremos* han disminuido pero la pobreza ha aumentado.

En el año 2000, el FONCODES elaboró un nuevo *Mapa de la Pobreza*. Existe como antecedente el manejo de las cifras e indicadores socio-económicos en beneficio del proyecto re-reeleccionista del Ing. Fujimori. El nuevo Mapa hace uso de sistemas informáticos e indicadores más sofisticados. En esta nueva edición la información se encuentra a nivel distrital para todo el Perú, aunque los programas sociales del Estado tienen acceso a información a nivel manzana en el caso de ciudades como Lima y Arequipa. Con estas nuevas tecnologías el nivel de especificidad con la que pueden trabajar los programas sociales es mucho mayor. Ahora es posible identificar estos pequeños bolsones de pobreza en los distritos y dirigir los programas a estos espacios. El proyecto de focalización del gasto se hace más sofisticado y sigue en marcha.

El estudio del Club de Madres Santa Lucía da nuevas luces para acercarnos al problema de la focalización desde la perspectiva de los actores. Las Madres del Club ven con preocupación el nuevo proyecto de *refocalización* de la política alimentaria. Anteriormente ya habían sufrido un recorte del monto de víveres porque los inspectores del PRONAA no encontraron suficientes miembros presentes en una de sus visitas. El hecho de ver reducidos sus recursos hizo que la dirigencia del Club se debilitara. Este recorte de víveres se interpretó como una incapacidad de la dirigencia, pero también como una desconsideración del gobierno para con ellas. Por otra parte, el Club de Madres recibe mayor cantidad de comensales en determinados periodos del año de acuerdo a la inestable situación laboral de los que allí encuentran una alternativa a sus necesidades. Actualmente hay ocasiones en las que el servicio que brinda el Club no logra satisfacer la demanda.

El proyecto de *refocalización* es visto entonces como una amenaza pues debilitaría aún más la posibilidad del Club para atender a la población. Las madres esperan que este proyecto de refocalización, además del hecho de caer en manos de un gobierno municipal en el que no confían, les resulte perjudicial. Los funcionarios del PRONAA y del gobierno local por su parte ven como positivo y necesario el hecho de recortar la ayuda alimentaria a una población que no califica como *pobre extrema* y que por tanto no tendrían la necesidad de contar con este apoyo. La filtración o error en el gasto dirigido a los *pobres* y no a los *pobres extremos* es visto como una pérdida en la distribución que debe ser corregida. La alimentación, al ser una necesidad primaria, hace que el tema sea potencialmente controvertido en los próximos años.

Existen criterios distintos al de focalización en los otros estudios de caso. Por parte del estudio de la política de vivienda, ésta es vista básicamente como un bien para el que califica a ella. El papel del Estado no es dar vivienda a quién más la necesita o a los *pobres extremos* sino facilitar el contacto y relación de la población con bancos que otorgan créditos para acceder a la misma. El Estado a su vez da las facilidades para que con estos créditos la población pueda obtener viviendas de bajo costo que a su vez sean locales productivos (diseñadas para instalar un pequeño taller o comercio).

La Mesa de Educación y Cultura de Independencia por su parte no se adapta al criterio de focalización. De hecho, los miembros de la Mesa entienden que la educación es un derecho universal y motor del desarrollo. Por tanto, sus recomendaciones, planes y proyectos están dirigidos a potenciar la educación en todo el distrito. La poca presencia de representantes del Estado en este espacio de diálogo hace que la continuación de estos proyectos simplemente quede en el aire, a la espera de una oportunidad de coordinación y ejecución.

2.2.2 De macro proyectos a políticas locales

Como consecuencia del modelo focalizado, las nuevas políticas sociales se convierten ahora en proyectos de pequeña escala, de nivel local o comunal. Las políticas sociales dejan precisamente de tener alcance universal para pensar en pequeños proyectos de promoción local. Es necesario recordar en este punto que el Estado deja de tener un papel activo en el Mercado, y que busca tener un papel benefactor de grupos que no logran adquirir los servicios básicos por su propia cuenta. Los casos del Club de Madres y la ronda de Seguridad Ciudadana son ejemplos de esta tendencia. En ambos casos, los programas son dirigidos a barrios específicos y buscan contar con la participación activa de la población del lugar.

El desarrollo de instrumentos informáticos y de información ayuda a delimitar el área de intervención de los programas. A su vez, la información a escala local permite al Estado saber cuáles son las principales demandas y servicios necesarios para la población. La implementación a escala local facilita también al Estado tener un contacto más directo de la población y acoger y recibir sus demandas. Este tipo de políticas suponen un Estado mucho más flexible, que sepa acomodarse a las demandas y especificidades locales. Este punto se convierte en un reto para el Estado en los próximos años.

El tema del manejo de la información y la pretensión de parsimonia en el gasto de los recursos del Estado puede generar varios tipos de conductas en los vecindarios. En el caso del Club de Madres Santa Lucía es de esperar el desarrollo de estrategias

defensivas¹² de parte de la población frente a esta a la búsqueda de parte del Estado de austeridad y ahorro de recursos. En el caso de la ronda de Seguridad Ciudadana en Nuevo Pachacútec, la Policía busca una alianza estratégica con la población no sólo para cubrir el déficit de efectivos para custodiar la zona, sino también como recurso para obtener más información sobre los problemas relacionados a la seguridad en el barrio. Se entiende el papel de los miembros de la ronda como “ojos y oídos de la Policía”, es decir, como una extensión, una manera de informarse, cubrir e intervenir un espacio sin estar necesariamente en él. En ambos casos la presencia del Estado se hace más cercana para los participantes y beneficiarios de los programas. En unos casos esto tiene consecuencias negativas, en otros positivas.

2.3 Nuevos actores

Otro rasgo importante del nuevo contexto de las políticas sociales es la proliferación de actores en estos espacios locales. Sin embargo, la presencia de múltiples actores no es exclusiva de este periodo. Durante las décadas de construcción de la ciudad y los barrios (50 al 80), además del Estado y la población, la presencia de la Iglesia, los partidos políticos y los sindicatos fue importante en la implementación de servicios y consolidación de estos vecindarios. Lo nuevo del modelo neoliberal es la presencia más directa de la cooperación internacional y la relación más cercana y directa entre los actores en estos espacios.

Es necesario mencionar que a inicios de los 80 surge un nuevo actor, las ONG, que inician también un trabajo de promoción, supliendo o complementando en algunos casos varias de las responsabilidades directas del Estado (salud, educación, nutrición, etc.). En buena cuenta el personal de varias ONG a inicios de los 80 tendría influencia de y formación dentro de doctrinas como la Teología de la Liberación, la educación popular de Eduardo Freire o de partidos de izquierda. A veces todas a la vez. De ahí su inicial opción por el trabajo de promoción a escala local y de contacto directo con la población.

¹² Son estrategias defensivas, además de la violencia y hostilidad, también el silencio, la parquedad, la indiferencia e incluso el falseo de información.

Las ONG tenían la ventaja sobre el Estado de tener más cercanía y confianza de la población de las zonas periféricas. Durante y después del periodo de dictadura (1968 – 1979), el Estado era visto con desconfianza por la población, tanto por la represión política, la corrupción, su distancia o inacción. Frente a ello la Cooperación Internacional opta por destinar mayores recursos y programas de promoción a través de las ONG.

Desde fines de los 80 el número de ONG experimenta un crecimiento vertiginoso, al igual que una multiplicidad de sus líneas de trabajo y áreas de intervención. Con este crecimiento se da también una diversificación ideológica desde algunas más de izquierda hasta otras más liberales y de derecha, pasando por neutras políticamente e incluso apolíticas. Igualmente las ONG empiezan a funcionar con una lógica más empresarial, siendo incluso algunas manejadas como negocio.

2.3.1 Actores “con cara”

Un rasgo importante de este nuevo escenario es que los diversos actores en los programas sociales son personajes cercanos y cotidianos. No son burócratas sino funcionarios con cara y nombre con quienes se establece una relación mucho más cercana. La relación con el Estado ya no es con altos funcionarios o través de una relación burocrática, sino que el Estado manda funcionarios y establece un grupo de personas encargadas de atender específicamente un proyecto. La tendencia apunta a que los representantes del Estado sean partícipes de los proyectos y participen en las múltiples reuniones a lo largo del proceso. Este hecho nuevamente nos indica un cambio con respecto a la percepción que la población tiene del Estado: el Estado está más cerca de la gente e integrado a la población que antes, lo mismo que las otras organizaciones. Podemos encontrar esta proliferación de actores en todos los estudios de caso (Cuadro 6).

La presencia constante de los distintos actores no se da sólo en los barrios, sino en otros espacios de encuentro y negociación. La Mesa de Educación y Cultura es un excelente ejemplo. La Mesa facilita el establecimiento de relaciones prolongadas y directas entre los distintos actores que en ella intervienen. La posibilidad de generar

alianzas y llegar a acuerdos en estos espacios es todo un potencial para las políticas sociales.

Cuadro 6
Actores comprometidos en los estudios de caso

Estudios de Caso	Actores involucrados
Club de Madres Santa Lucía	PRONAA, Parroquia Damián de Molokay, Frente de Comedores, Municipalidad Distrital
Vivienda en Nuevo Pachacútec	Ministerio de Vivienda y Construcción, Gobierno Provincial del Callao, bancos particulares, ONG Estrategia
Seguridad Ciudadana en Nuevo Pachacútec	Policía Nacional del Perú, Concejo Ejecutivo Central de Nuevo Pachacútec.
Mesa de Educación y Cultura de Independencia	Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), Directores y Profesores de los Centros Educativos, ONG Tarea, ONG Alternativa, Sindicato Único de Trabajadores de la Educación (SUTE).

Fuente: Elaboración propia

Una continuidad que vale la pena resaltar del periodo neoliberal con respecto al anterior es la constante presencia y acción directa del Presidente de turno en la entrega a la población de estos proyectos. El uso populista y la relación de padrinzgo con la población es una constante de todos los gobiernos, sobre todo con algunos programas estratégicos para la popularidad de los gobernantes.

La relación personal con el Presidente de la Republica (García, Fujimori, Toledo) es un tema recogido en el caso del Club de Madres Santa Lucía. Las madres ven al Presidente como un proveedor, con el cual tienen que establecer una relación de apoyo para continuar adquiriendo los víveres o subsidios. Fujimori es quien supo sacar el mejor provecho de esta relación. Mientras el Presidente siga cumpliendo eficientemente esta función proveedora, las madres le mantienen su apoyo, a pesar de los sabidos casos de corrupción del gobierno y sus funcionarios, su lógica clientlista y su ataque constante a las instituciones democráticas. Las serias reservas que tienen las madres para con el Presidente Toledo se deben al mal manejo de esta relación paternalista e incluso por percibir que éste tiene poca disposición de continuarla. Los comentarios de Toledo con respecto a la no continuidad de los Comedores Populares, el proyecto de refocalización, la remoción del subsidio y la anunciada transferencia del programa alimentario a los gobiernos locales son vistos por las madres como ataques a los comedores.

Luego de la gran concentración de recursos en el Ministerio de la Presidencia y el uso del mismo de parte del gobierno de Fujimori, el modelo parece repetirse esta vez con el caso de la política de vivienda durante el gobierno de Toledo. En efecto, el Ministerio de Vivienda y Construcción experimenta un crecimiento vertiginoso de recursos, además de servir como pantalla de los logros del gobierno. La constante presencia de Toledo en las sucesivas etapas del proyecto y entrega de módulos de vivienda permiten pensar en el manejo estratégico y populista del Ministerio.

2.3.2 *Nuevos niveles de negociación*

Este nuevo escenario, en donde varios actores se encuentran en escena, lleva a la formación de nuevas reglas de juego y márgenes de maniobra a lo largo de la implementación de los programas sociales. El Estado, al no asumir la única responsabilidad de los proyectos y esperar no sólo la participación de otras organizaciones sino también la participación de la misma población, se encuentra en un escenario donde debe negociar y hacer múltiples alianzas. Existe la posibilidad de la generación de conflictos de intereses entre los actores.

Los estudios de caso nos muestran una realidad rica en intrincadas situaciones de conflictos y alianzas. El desempeño de las políticas sociales a veces depende en gran medida de la forma cómo se dan las relaciones entre estos actores y las estrategias que adoptan. Los Estudios de caso nos muestran también un Estado débil, en donde el mismo no tiene la total de la dirección de los programas, sino que los diversos actores son capaces de ponerlo en una situación de jaque.

El estudio de caso sobre el Club de Madres nos muestra una situación en la que la Iglesia es capaz de poner ciertos límites al desempeño de la Presidencia del Club. Es posible que la Iglesia haya tenido suficiente poder como para acelerar la caída de esta Presidenta. El control de los recursos para las raciones de los *casos sociales* le hace posible ser un actor con gran capacidad de influencia en el Club. Actualmente, los principales conflictos entre los actores se encuentran en la intención de los funcionarios estatales y las socias del Club en torno al llevar adelante un proceso de refocalización para hacer más eficiente el gasto. Dicho proyecto de refocalización podría tener consecuencias negativas para los intereses de estas socias como para los de muchos

otros Comedores Populares. El otro conflicto se encuentra en el proceso de descentralización el cual asignaría la responsabilidad del programa alimentario al gobierno municipal. En este caso se teme situaciones de corrupción y manipulación. Las madres esperan que el programa siga dependiendo del gobierno central, actor con el que están más acostumbradas a negociar y tienen una relación más definida. Esta disposición del Estado las lleva a una situación de incertidumbre.

Nuevamente, otro caso interesante es el de la Mesa de Educación y Cultura de Independencia, en la que los actores, promovidos por el gobierno local, llevan a un conjunto de demandas frente a un gobierno central demasiado lento y que no tiene respuestas ni propuestas frente a estas iniciativas. En la misma Mesa, se presenta también el conflicto alrededor de la representante de una de las ONG. El caso es llamativo pues los recursos, presupuesto que la ONG destina a la Mesa, además de su *expertise* en el tema, le permiten tener un papel importante e influencia dentro de la misma. Dado este mayor margen de poder, la representante de la ONG es capaz de inmiscuirse en temas y funciones más allá de su competencia sin reclamos de los demás miembros de la Mesa.

2.4 Participación comunitaria y capital social

Finalmente, otra de las características de las nuevas políticas sociales es el énfasis que se pone en la participación comunitaria tanto como objetivo de los proyectos como requisito y sustento de los mismos. Como mencionamos anteriormente, a diferencia de otros países, las políticas sociales (por más residuales que éstas sean) no son asumidas en su totalidad como responsabilidad del Estado o ejecutadas en su totalidad por sus funcionarios; sino que requieren una cuota de participación de los beneficiarios. Como vimos más arriba, esto no es totalmente propio del modelo liberal, sino que fue parte importante del proceso de (auto)construcción de la ciudad y del modelo corporativo entre los 40 y 80. En ambos modelos el Estado se entiende como insuficiente para cubrir por sí solo las demandas de la población. De ahí la necesidad de incluir la participación vecinal en la implementación de proyectos sociales.

El papel de la participación vecinal en este nuevo contexto tiene dos rasgos que la distinguen de la etapa anterior. Por un lado, una cierta resignación a que el Estado no va

a cubrir por sí solo los derechos sociales de la población. Se entiende que el Estado da algunos incentivos (dinero, infraestructura, funcionarios, ingenieros, etc.) y es la población quien debe asumir la responsabilidad de implementarlos. Pero por otro lado, la idea, tanto en los proyectos mismos a partir de recomendación de organismos multilaterales y agencias de cooperación, y de la experiencia de las ONG y organizaciones de la Iglesia en la arena local, de que es necesario desarrollar una ciudadanía más participativa, con nuevos mecanismos para fiscalizar al Estado, y que asume el trabajo en programas sociales no sólo como mano de obra sino administrador y co-gestor. De ahí que proponemos que la participación de la población en las nuevas políticas sociales tiene un doble efecto: significa una cuota de mano de obra gratuita de la población para con el Estado y de esta manera facilita la lógica de reducir las responsabilidades del Estado; pero también da elementos para generar dinámicas democráticas y críticas para hacer el modelo más eficiente, sobre todo en temas como el control del gasto y el control de la corrupción. Este último elemento significa un Estado con menores márgenes de maniobra para conductas arbitrarias.

En la implementación de las políticas sociales participativas se hace entonces imprescindible la preocupación por la generación de *capital social*¹³ en los vecindarios en miras del éxito de estos proyectos. Barrios y comunidades con mayor *capital social* tienen mejores posibilidades de llevar adelante programas exitosos dada su capacidad de generar acuerdos, compromisos y mecanismos de confianza interpersonal entre la población. Los proyectos en comunidades o barrios con poco o inexistente *capital social* son proclives a tener menos éxito, ello por el menor nivel de organización de la población, su incapacidad de llegar a acuerdos, su falta de compromiso y de entrega para con los proyectos.

Nuestros estudios de caso nuevamente muestran una realidad diversa. Todos se basan en el componente clave de la participación. Esto es más notorio en los casos de seguridad ciudadana, el Club de Madres Santa Lucía y finalmente la Mesa de Educación y Cultura de Independencia. De hecho, estos programas no serían posibles sin la

¹³ Nos referimos en este contexto a la noción de *capital social* desarrollada por Putnam, la cual se refiere al "... conjunto de elementos (features) de las organizaciones sociales como la confianza, normas, redes sociales que pueden hacer más eficiente a la sociedad facilitando acciones coordinadas." (Putnam 1993:167)

participación activa de la población. Contrariamente el caso de la política de vivienda funciona con una lógica más de Mercado (dirigida a quienes pueden acceder al crédito). Asimismo, la vivienda es una necesidad individual, por lo que el *capital social* y la participación vecinal son secundarios.

La relación de la población con el Estado es muy diversa en los estudios de caso que presentamos. El caso de la ronda de seguridad ciudadana nos muestra un proyecto de colaboración y consolidación de los canales de comunicación entre ambos. Sin embargo, la participación de la población en temas de fiscalización, control de recursos, establecimiento de prioridades y elaboración de proyectos específicos puede resultar molesta para una institución altamente jerárquica como la Policía, sobre todo tratándose de civiles sin experiencia en el tema y normalmente menospreciados por esta institución. En esta situación un proceso de aprendizaje y reconocimiento del otro para facilitar el trabajo conjunto es un factor clave. El caso del Club de Madres en cambio avizora una relación de desconfianza de las Madres hacia el gobierno central y local dados los altos niveles de manipulación, corrupción y la posible situación de recorte de víveres. Recuperar la confianza de la población nuevamente se hace primordial para un trabajo armónico en la próxima descentralización. Finalmente, el caso de la Mesa de Educación y Cultura se presenta como una iniciativa de la Sociedad Civil que espera respuesta y acción del Estado. Es rol de este último acoger y reconocer las recomendaciones de la Mesa para llevar adelante reformas en el sector, así como para establecer un trabajo a futuro.

3. Algunas Hipótesis para Futura Investigación.

La relación Estado – Sociedad Civil es compleja en lo que se refiere a políticas sociales en la era neoliberal. Como vemos, son muchas las posibilidades que se abren para la construcción de una sociedad más democrática y justa. Hay también procesos que nos llevan a temer lo contrario. Consideramos que las políticas sociales deben retomar una visión de desarrollo antes que una visión de asistencia o de simple alivio a la pobreza (Franco 1995, Plaza 1998). En ello es central que el Estado retome y asuma responsabilidades que hoy deja de lado y relega a la sociedad, sobre todo a los más pobres.

Son muchos los estudios de caso, análisis, comparaciones y balances que se deben continuar haciendo para tener una imagen más clara de esta relación Estado – Sociedad Civil y del carácter de nuestra época. El presente documento dista mucho de pretender agotar la discusión, aunque sí esperamos haber señalado algunos puntos relevantes para comprender el carácter de esta relación. Queremos terminar este documento presentando algunos temas que consideramos importantes para futura investigación. Los estudios de caso realizados nos dan algunas luces para formular las preguntas e hipótesis de investigación, aunque no evidencia suficiente para tratarlos con propiedad.

3.1 Mirando la ciudad con ojos comunitarios: de flujos y lugares.

Una primera cuestión que planteamos es qué tanta vida o lógica de *barrio* existen en los lugares en donde se implementan las políticas sociales focalizadas. Como vimos, las políticas sociales buscan establecerse en bolsones de pobreza extrema ubicados con los mapas de pobreza, los cuales a su vez son elaborados a partir de indicadores residenciales (calidad de la vivienda, ingresos, acceso a servicios, etc.). De ahí su implementación en espacios geográficos específicos. La pregunta que queda en el aire, y que no está considerada en la implementación y ubicación de estas políticas, es si la gente necesariamente concentra la mayor parte de sus actividades en sus barrios. El factor movilidad, los desplazamientos espaciales y la integración al resto de la ciudad no se encuentran contemplados en la comprensión de la vida de los pobres. Quizás asumimos que los pobres no se mueven; es decir que duermen, trabajan, se divierten, en general, *viven* en sus barrios. ¿Es esto así?

Décadas atrás Lefebvre (1971) ponía en duda esta visión (romántica) del barrio, de la vida en comunidad y por tanto de comprensión de la ciudad; y señalaba más bien que el concepto de *barrio* funcionaba sólo para comprender algunos espacios, y más aún, el *barrio* era una lógica en desaparición. Más adelante autores como Castells (2001) y Borja y Castells (1998) empiezan a desarrollar un cuerpo conceptual para comprender la ciudad a partir de los *flujos* económicos, informacionales, poblacionales; y señalan una distinción entre *espacio de flujos* y *espacio de lugares*. El primero hace referencia a espacios de articulación, de alta concentración de actividades y/o población (nodos) de alta movilidad de recursos y donde las interacciones son rápidas e impersonales. El segundo en cambio responde a espacios pequeños, de interacciones calmadas y

personales, donde se desarrollan relaciones más prolongadas y duraderas. Estos *lugares*, no necesariamente son barrios, sino que pueden ser también parques, plazas, calles, zonas deportivas o de entretenimiento.

Una tesis complementaria se encuentra en Wacquant (2001), quien señala que el modelo neoliberal acentúa la desigualdad en las ciudades y genera espacios cerrados cada vez más segregados, en donde la población que reside en ellos queda aislada del resto de la ciudad y concentra sus actividades en estos lugares. La sociedad post-industrial ya no requiere la misma cantidad de mano de obra obrera, sino que crea trabajos que requieren cada vez mayor calificación. De ahí que se genera una masa poblacional excedente, disfuncional, que recurre a trabajos poco calificados, actividades informales o incluso delictivas. Dicho efecto a su vez intensifica la dinámica de segregación urbana al crear espacios a los que es mejor no ir y población altamente estigmatizada e incluso peligrosa. En estos casos la noción de *barrio* vuelve a tener relevancia, aunque por un contexto de alta segregación.

El tema del carácter de nuestros “barrios” se hace entonces fundamental para comprender las dinámicas que se generan dentro y fuera de ellos. El estudio de la relación entre barrio y el resto de la ciudad es también un tema central para comprender la pobreza en la ciudad en el nuevo milenio. ¿Qué efectos tienen las políticas sociales compensatorias o de alivio a la pobreza en estos contextos?

No contamos con estudios sobre el tema de la movilidad o uso del tiempo en sectores populares en Lima¹⁴. Sin embargo, los estudios de caso dan algunas pistas para pensar que el tema puede ser relevante para las políticas sociales. Mencionamos esto, pues consideramos que las políticas sociales focalizadas territorialmente y que se sustentan en la participación vecinal tienen en su diseño este ideal comunitario y requieren no sólo una cuota de trabajo y/o tiempo de los pobladores, sino también de un sentido de *identidad* barrial y *capital social* en la comunidad.

¹⁴ Un único esfuerzo en esta línea se encuentra en Vega-Centeno (2003) para sectores populares en Chosica (ciudad pequeña a 40 Kms. al este de Lima). Vega-Centeno encuentra que la población de Chosica, tanto hombres como mujeres, tiene una alta movilidad no sólo fuera de sus barrios y por el resto de la ciudad de Chosica, sino también desplazamiento diarios a Lima, en donde varios estudian, trabajan, hacen trámites. El tiempo invertido en movilidad y fuera de casa y barrios son considerablemente altos.

Yendo a los estudios de este proyecto, los ejemplos más relevantes para esta temática son los del Club de Madres Santa Lucía y la ronda de Seguridad Ciudadana en Nuevo Pachacútec. Ambos proyectos requieren un alto involucramiento e inversión en trabajo y tiempo de la población del vecindario. En ambos casos las personas que logran encajar mejor en estos programas serían aquellos que insertos en lógicas más barriales (que pasan la mayor parte del día en el lugar) y que tienen la necesidad de enfrentar comunitariamente el problema en cuestión. En el estudio del Club de Madres Santa Lucía encontramos una situación en donde las socias fundadoras declaran haber mejorado su situación. Ahora son sus hijos quienes las mantienen. Estas madres acuden al Club más como un espacio de encuentro comunal, es decir, como espacio de socialización. Muchas otras madres tienen una presencia esporádica pues trabajan y pasan buena parte del día fuera de La Ensenada. Las socias más activas son aquellas que tienen mayor necesidad de enfrentar el problema alimentario comunitariamente y tienen una vida más barrial. El caso de la ronda de seguridad ciudadana nos muestra una situación en la que la gran mayoría de población no participa, aunque el problema de la criminalidad les es común y prioritario. Sin embargo, la demanda de tiempo y trabajo no reconocidos necesarios para una actividad de este tipo se hace mayúsculo para la población de la comunidad. El trabajo es dejado en manos de un subgrupo principalmente desempleado, con una lógica más barrial y con mayor disposición de tiempo libre. Varias de las personas que participan en esta ronda esperan una futura posibilidad de trabajo de la Policía o municipalidad dada la creciente demanda de la población de la ciudad para que se tomen iniciativas en este campo. Esperan también a través de su participación en la ronda ganar algún tipo de reconocimiento de las personas del barrio, sea en prestigio o en contactos para conseguir algún empleo.

Las investigaciones sobre este tipo de programas sociales y de relación Estado – Sociedad Civil en escenarios locales normalmente han comprendido a estos espacios como *barrios* (Degregori y Otros 1986, Dietz 2001). De hecho, es plausible que durante el proceso de construcción de las barriadas y pueblos jóvenes de Lima, el tema de la obtención de servicios básicos y otros derechos sociales hayan estimulado formas vecinales de acción colectiva para este fin y un sentido de vecindad e identidad. Luego de algunas décadas, ¿sigue existiendo esta identidad barrial?, ¿las dinámicas espaciales y de integración a la ciudad permiten la permanencia de esta lógica de barrio? Y si esto no es así, ¿las políticas sociales comunitarias tienen una base real que las sustente? Las

investigaciones sobre estos temas generalmente hacen hincapié en el conflicto de intereses o en la diferenciación al interior del barrio (Tanaka 2001, Dietz 2001) como impedimento para la acción colectiva. Consideramos que es necesario reflexionar sobre la pertinencia del enfoque barrial, es decir, la existencia o no de esta *vida de barrio* en estos *lugares*. Formulamos como hipótesis que las distintas dinámicas y desplazamientos urbanos son parte de estos conflictos de intereses que impiden la acción colectiva o formación de *capital social*. Es decir, es probable que la falta de participación tenga que ver con los distintos intereses, redes y dinámicas fuera del barrio de la población. ¿Hasta qué punto esta población puede participar en políticas sociales de tipo comunitario? ¿Las políticas sociales comunitarias se convierten entonces en un ancla que los ata al barrio?

3.2 Política social, estratificación e igualdad de oportunidades.

El tema de la influencia de las políticas sociales en la estructura social y su papel de brindar igualdad de oportunidades sigue en cuestión y merece mayor investigación. No tenemos información certera para conocer el grado en que estas políticas se encuentren cerrando los canales de movilidad social o hasta qué punto son éstas, el modelo económico u otros factores los que producen estos procesos¹⁵. Tenemos pistas que nos permiten afirmar que existe un proceso de acentuación de las desigualdades y de menor movilidad entre los extremos alto y bajo de la estructura (Benavides 2002, 2003). A su vez la orientación de las nuevas políticas sociales permiten afirmar la hipótesis que el tema del desarrollo se encuentra fuera de agenda, dando paso a políticas de tipo paliativo o de contención del descontento de la población (Franco 1995). Lo perverso de este escenario es que, al no existir mecanismos alternativos de escapatoria a esta situación (sobre todo cuando se trata de necesidades básicas) es fácil para los gobiernos usar estas políticas de manera populista y llevan también a la población a legitimar este tipo de relación con el Estado¹⁶.

¹⁵ Ejemplos emblemáticos de cómo los programas sociales se convierten en sistemas generadores de desigualdad y reproducción social son los estudios sobre la influencia de las políticas de vivienda en la segregación racial-residencial (Massey y Denton 1993), el sistema educativo y la reproducción de las clases sociales (Bourdieu y Passeron 2003) y la política carcelaria y el tratamiento de la pobreza (Wacquant 2000).

¹⁶ Véase el estudio de caso de Guarniz sobre el Club de Madres Santa Lucía.

En esta línea de preocupación es de interés señalar que las nociones de estructura social, clases y estratificación han perdido interés en los últimos años. De hecho no existen mayores investigaciones sobre estos temas desde mediados de los 80. Quizás el origen marxista y crítico de estas nociones hace que en estos tiempos se pierda interés en ellas y hace que se las tache de anticuadas o irrelevantes¹⁷. Temas como la distribución de la riqueza, la reproducción de la pobreza y riqueza, la nueva estructura y concentración de la propiedad, las nuevas condiciones de trabajo inestable y precario, la circulación de capital ya no sólo a nivel regional sino global; hacen que el vacío dejado por estos marcos de análisis se haga evidente. Yendo a la problemática de las políticas sociales y su papel en la estructura social, se hacen necesarias aproximaciones tanto etnográficas como cuantitativas que sigan por periodos largos de tiempo a familias o comunidades beneficiadas por estos programas para saber si sus condiciones de vida cambiaron, mejoraron o empeoraron.

Es interesante considerar que los programas sociales que analizamos en este proyecto son básicamente de corte paliativo, salvo el caso de la Mesa de Educación y Cultura de Independencia, la cual tiene como objetivo explícito revertir las condiciones actuales de la educación en su distrito. La Mesa de Educación y Cultura apuesta por hacer de la educación un canal de superación de la pobreza y de desarrollo de las capacidades de la población. Este tipo de dinámicas estarían revirtiendo directamente la actitud derrotista de la población luego de la atmósfera “progresista”, “en ascenso” de “expansión de los derechos sociales” de los 60, 70 e inicios de los 80 (Joseph 2004). Dinámicas como las de las Mesas de Concertación suponen reorientar las políticas sociales hacia el desarrollo o expansión de capacidades de los pobladores (Sen 1983), aunque no tengan capacidad real de impulsar la maquinaria del Estado y las políticas. En estos casos, nuevamente es de lamentar que el Estado no tenga mucho protagonismo en estos procesos y adopte nuevamente un comportamiento letárgico frente a estas demandas sociales.

¹⁷ Una excepción importante se encuentra en el trabajo de Benavides (2002) que retoma los temas de estructura social y clases luego de un largo silencio del tema entre los temas de investigación.

3.3 Buenos pobres, pobres indiferentes y malos pobres.

Una tercera línea de investigación es la de la construcción de la idea de *pobre*. Recordamos de Simmel (1971) la idea que el pobre existe en tanto relación social, es decir, es una categoría de clasificación que permite entablar, tanto al Estado como al resto de los sectores sociales, un tipo relación con determinado grupo que obedece a ciertas características. Consideramos que el nuevo modelo neoliberal de entender la relación entre el Estado y la población marginal va generando tres tipos ideales de pobres y con ello, tres maneras de actuar y relacionarse con ellos.

Un primer tipo es el *buen pobre*, es decir, aquel que merece la atención y ayuda del Estado. Se concibe a este grupo como el más desvalido en cuanto a capacidades y potencialidades. Los programas que se dirigen a ellos en el modelo neoliberal son básicamente asistencialistas y caritativos, y tienen como objetivo proveerlos y cubrir sus necesidades básicas (albergue, alimentación, salud, educación). El *buen pobre* además es solidario y dócil, y se espera de él que participe activamente en los programas sociales a través de diferentes trabajos comunitarios y que acrecienten su capital social. Se espera también recuperar en ellos ciertos valores perdidos en el resto de la sociedad como la solidaridad y sentido comunitario. Se espera que en algún momento, a través de su propio esfuerzo, logre revertir su situación y salga adelante.

Un segundo tipo de pobre es similar al buen pobre, pero no es capaz o no tiene interés de organizarse. Consideramos que este tipo de pobre tiene múltiples intereses y está inserto en determinadas dinámicas económicas, familiares, culturales que le impiden o hacen difícil participar. Este tipo de pobre por no ser participativo es considerado indiferente, poco solidario o desganado. Es por ello que hasta cierto punto se considera que la reproducción de su situación de pobreza es su propia responsabilidad.

Finalmente, el tercer tipo de pobre es el pobre peligroso o el *mal pobre*. Es el pobre anómico o disfuncional y que cada vez se torna más peligroso. Consideramos que la población que recurre a la criminalidad como estrategia de sobrevivencia (de manera eventual o permanente) y los sectores estigmatizados negativamente, sin que se busque comprender los motivos que los llevan a tales conductas, caen en esta categoría. Son

ejemplos de ellos los delincuentes, pandilleros, choferes de combis, algunos vendedores informales, mendigos, drogadictos, piratas, últimamente choferes de taxis, etc.

Parece ser que por el momento se va cristalizando una tendencia hacia fortalecer las medidas represoras contra este tipo de conductas anómicas y estos actores, tanto a través del sistema penal y legal como a través de la violencia simbólica de los medios de comunicación. Más allá de ello, la delincuencia, pandillaje y drogadicción empiezan a ser fantasmas que generan preocupación no sólo en clases medias y altas de la población, sino entre los mismos pobres y se busca expulsar a estos *malos pobres* del espacio inmediato o vecinal a través del fortalecimiento de la presencia policial y rondas de seguridad ciudadana. Nuevamente la criminalidad en la ciudad brinda algunas pistas para pensar en una tendencia hacia la creación de espacios segregados, pues acrecienta la fortificación y vigilancia de las residencias de las clases medias y la creación de espacios cerrados para la residencia, consumo y uso del tiempo libre para sectores altos que los protege y aísla de este problema. Pareciera que la pequeña criminalidad es más un problema de los espacios públicos de la ciudad y de los vecindarios de pobres, cuestión que los hace lugares más difíciles para vivir, donde queda encerrada población que no puede escapar de este círculo.

***Centro Alternativa
Lima, Julio del 2004***

BIBLIOGRAFÍA

ANSION, Juan.

2000 “**Acerca de las autoridades locales**”. EN: ANSION, Juan y OTROS (Eds.). *Autoridad en Espacios Locales. Una Mirada desde la Antropología*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

ARANBURÚ, Carlos Eduardo y OTROS.

2002 “**Evolución de la política social en la década de los 90: cambios en la lógica, intencionalidad y el proceso de hacer política social en el Perú de hoy**”. (Mimeo). Documento preparado para el Proyecto CLASPO I de la Universidad de Texas en Austin. Lima: CIES.

BÉJAR, Héctor.

2001 *Política Social, Justicia Social*. Lima: CEDEP.

BENAVIDES, Martín.

2002 “**Cuando los extremos no se encuentran: un análisis de la movilidad social e igualdad de oportunidades en el Perú contemporáneo**” EN: *Bulletin de l’Institut Français d’Etudes Andines*. Tomo 31 N° 31. Lima: IFEA - IRD.

2003 “**Educación y estructura social en el Perú: un estudio del acceso a la educación superior y la movilidad intergeneracional en una muestra de trabajadores urbanos**”. (Mimeo). Lima: GRADE.

BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel.

1998 *Local y Global. La Gestión de la Ciudad en la Era de la Información*. Madrid: Taurus.

BOURDIEU, Pierre (Coord.).

1999 *La Miseria del Mundo*. México: Fondo de Cultura Económica. [1993]

BOURDIEU, Pierre y Jean-Claude PASSERON.

2003 *Los Herederos. Los Estudiantes y la Cultura*. Siglo XXI. [1964]

CASTELLS, Manuel.

2001 “**La sociología urbana en el siglo XXI**”. EN SUSSER, Ida (Ed.). *La Sociología Urbana de Manuel Castells*. Madrid: Alianza.

DEGREGORI, Carlos Iván.

1986 “**Del mito de Inkarrí al mito del progreso**” EN: *Socialismo y Participación*. N° 36. Lima: CEDEP.

DEGREGORI, Carlos Iván y OTROS.

1986 *Conquistadores de un Nuevo Mundo. De Invasores a Ciudadanos en San Martín de Porres*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- DIETZ, Henry.
2001 *Pobreza Urbana, Participación Política y Política Estatal. Lima 1970 – 1990*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta.
1990 *Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- FRANCKE, Pedro y OTROS.
2002 “**Análisis independiente del presupuesto público 2003 en programas sociales**”. (Mimeo). Lima: CIES.
- FRANCO, Carlos.
1991 “**Exploraciones en “Otra Modernidad”. De la migración a la plebe urbana**”. EN: URBANO, Henrique (comp.). *Modernidad en los Andes*. Cusco: Bartolomé de las Casas.
1995 “**Una mirada oblicua a la problemática de la integración social**”. EN: *Socialismo y Participación*. Vol. 69. Marzo. Lima: CEDEP.
- GOLTE, Jürgen y Norma ADAMS.
1987 *Los Caballos de Troya de los Invasores*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- GONZÁLES de OLARTE, Efraín.
1992 *La Economía Regional de Lima. Crecimiento, Industrialización y Clases Sociales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
2004 “**El Perú después del Consenso de Washington. ¿Un país económicamente y socialmente viable?**” Ponencia presentada en el Seminario LASA – Perú por los 40 años del Instituto de Estudios Peruanos. Lima, 9 de Julio.
- JOSEPH, Jaime.
1999 *Lima Megaciudad. Democracia, Desarrollo y Descentralización en Sectores Populares*. Lima: Alternativa - UNRISD.
2004 “**Los ‘jardines que se bifurcan’: Segregación e integración en Lima**”. (Mimeo). Documento preparado para el Proyecto “Latin America Cities in the Neoliberal Era”. Lima: Centro Alternativa.
- LEFEBVRE, Henri
1971 “**Barrio y vida de barrio**”. EN: *De lo Rural a lo Urbano*. Barcelona: Península.
- LOMNITZ, Larissa.
1975 *Cómo sobreviven los Marginados*. México: Siglo XXI
- LONG, Norman.
1999 “**The multiple optic of interface analysis**”. (Mimeo). Documento preparado para UNESCO. Octubre.

- MASSEY, Douglas y Nancy DENTON.
1993 *American Apartheid. Segregation and the Making of the Underclass*. Cambridge: Harvard University Press.
- PARODI, Carlos.
2000 *Perú 1960 - 2000. Políticas Económicas y Sociales en Entornos Cambiantes*. Lima: CIUP.
- PEREYRA, Omar.
2003 “**Suben, bajan. Dinámica del transporte urbano en un contexto de precarización acelerada**” (Mimeo). Documento preparado para el Proyecto “Latin American Cities in the Neoliberal Era”. Lima: Centro Alternativa.
- PLAZA, Orlando.
1998 “**Cambio social y desarrollo rural**” EN: *Desarrollo Rural. Enfoques y Métodos Alternativos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- PUTNAM, Robert.
1993 *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.
- QUIJANO, Aníbal.
1980 “**Lo cholo y el conflicto cultural en el Perú**”. EN: QUIJANO, Aníbal. *Dominación y Cultura*. Lima: Mosca Azul.
- ROBERTS, Bryan.
s/f “**Los nuevos modelos de crecimiento y sus desafíos para los derechos sociales y la política social**”. EN: KATZMAN, Rubén y Guillermo WORMALD (Coords.). *Trabajo y Ciudadanía*.
- 1995 *The Making of Citizens*. Londres: Arnold.
- 1998 “**Ciudadanía y política social en Latinoamérica**”. EN: ROBERTS, Bryan (Ed.). *Ciudadanía y Política Social*. San José: FLACSO.
- 2001 “**Las nuevas políticas sociales en América Latina y desarrollo de ciudadanía: una perspectiva de interfaz**”. Documento preparado para el Taller “Agencia, Conocimiento y Poder: Nuevas Direcciones”. Wageningen, Diciembre.
- SAAVEDRA, Jaime y Eduardo NAKASONE.
2003 “**Una nota sobre la informalidad y el autoempleo en Lima Metropolitana 1985 -2000**”. (Mimeo). Lima: GRADE.
- SEN, Amartya.
1983 “**Los bienes y la gente**”. EN: *Comercio Exterior*. N° 12. México.

- SIMMEL, Georg.
1971 “**The poor**”. EN: SIMMEL, Georg. *On Individuality and Social Forms*. Chicago: University of Chicago Press. [1908]
- TANAKA, Martín.
2001 *Participación Popular en Políticas Sociales. Cuándo Puede ser Democrática y Eficiente y Cuándo Todo lo Contrario*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos – CIES.
- THORP, Rosemary.
1995 *Challenges for Peace. Towards Sustainable Social Development in Peru*. Oxford: Social Agenda Policy Group.
1998 *Progreso, Pobreza y Exclusión. Una Historia Económica de América Latina en el Siglo XX*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo – Unión Europea.
- TURNER, Bryan.
1990 “**Outline of a theory of citizenship**”. EN: *Sociology*. Vol. 24 N° 2. Mayo.
- VEGA-CENTENO, Pablo.
2003 *Encrucijadas de la Movilidad Popular. Metropolización y Espacios Locales en Chosica*. Notes de Recherche. Louvain la Neuve: Université Catholique de Louvain.
- WACQUANT, Loïc.
2000 *Las Cárces de la Miseria*. Buenos Aires: Manantial.
2001 *Parias Urbanos. Marginalidad en la Ciudad en el Nuevo Milenio*. Buenos Aires: Manantial.