

LOS PLANES DE DESARROLLO Y LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA¹

Javier Iguíñiz Echeverría*

Resumen de objetivo y conclusiones

El propósito de estas notas es alertar a quienes están elaborando planes de desarrollo en los departamentos del país sobre la importancia de que se incluya en ellos tres componentes indispensables: las medidas de lucha contra la pobreza, las estrategias de desarrollo económico y las propuestas de institucionalización de la concertación entre el Estado y la sociedad civil. En la práctica hemos aprendido que pueden no ir juntos y que es necesario impulsar su convergencia. La sociedad civil puede no representar a los más pobres, casi siempre desorganizados. Eso sucede más fácilmente en los niveles nacionales, que en los regionales y en éstos que en los provinciales. De ahí la importancia del nivel distrital. Debemos, además, colaborar a una descentralización que “empodere” a los más pobres y sea política y fiscalmente responsable. La lucha contra la pobreza busca a las personas más pobres que muchas veces se encuentran justamente en lugares del país que pueden no ser prioritarios para quien busca aumentar la productividad agrícola. Más importante aún, los propios pobres luchan contra la pobreza diversificando actividades y ubicación geográfica de sus miembros. Familia y territorio se están desconectando con la migración; el progreso de la familia y el del territorio no siempre coinciden. Las estrategias de desarrollo pueden concretarse en proyectos que no sean los de mayor impacto en la lucha contra la pobreza. Grandes proyectos han sido demasiadas veces poco importantes para los pobres del departamento o provincia en donde se invierte. Por todo ello es necesario estar especialmente atentos a la convergencia de estos tres aspectos del trabajo entre manos estos meses y en la semana final de trabajo de elaboración de planes y prioridades de inversión. Esos tres elementos nos parecen importantes para contribuir a la actual y futura gobernabilidad del país desde nuestra tarea específica.

Las consecuencias prácticas de esta distinción entre lucha contra la pobreza, desarrollo económico y concertación amplia son grandes pues la lucha contra la pobreza tiene que darse en mayor o menor medida en todos los distritos del país. Por eso, en bastantes departamentos la política social pública tiene que tener un alcance universal. Nos referimos al acceso de todas las personas a una nutrición, salud y educación de calidad que facilite a las familias pobres ampliar la gama de estrategias contra la pobreza que pueden acometer y escoger con mayor libertad entre ellas. El apoyo a la supervivencia y a esa lucha familiar no puede ser sino inmediata.

Los planes de desarrollo, por el contrario, tienen que tener un cuidado mas especial con la selección de zonas donde la viabilidad de ese desarrollo es suficiente como para invertir recursos públicos o de la cooperación internacional. La zonificación de los departamentos o de territorios interdepartamentales según vocación productiva y potencial competitivo es necesaria para retener lo mas cerca posible de sus lugares de nacimiento a los jóvenes del país con el fin de que contribuyan a su desarrollo. En ese sentido no abarca necesariamente todos los distritos del país y promueve el fortalecimiento paulatino de ciudades intermedias.

Finalmente, la concertación de planes de desarrollo es condición de legitimidad de las decisiones, de continuidad de las políticas sociales y productivas, de influencia en las decisiones de los diversos tipos y niveles de gobierno, de transparencia, seguimiento y rendición de cuentas por la población. Pretendemos aportar, junto a otros intentos en la misma dirección, nuevas maneras de gobernar y de ejercer la ciudadanía en el Perú. Así la representación política y la participación se enriquecerán y reforzarán mutuamente.

¹ Primera versión 05-03-2002; Segunda 20-03-2002. Tercera versión 09-04-2002.

* Asesor del Presidente de la Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza (MCLP). El autor agradece a Mario Sarabia y Carmen Lora por los comentarios a la primera versión. Este trabajo no pretende ser definitivo y busca contribuir a lo que el título indica en el actual ejercicio de elaboración de los planes concertados de desarrollo departamental.

Introducción

En la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLP) somos particularmente sensibles a la incorporación de las exigencias y urgencias de los pobres en los planes de desarrollo. Es, sin duda, adecuado afirmar como lo estamos haciendo que los esfuerzos en la lucha contra la pobreza deben asociarse en la mayor medida posible con procesos de desarrollo económico de mediano y largo plazo y con la reforma del Estado que faciliten la continuidad de dicho esfuerzo sea por el Estado o por las familias o por la sociedad civil organizada para ese fin.

Sin embargo, hay que estar atentos a ciertos riesgos conocidos pero que en el fragor de la elaboración de planes pueden pasar desapercibidos. El principal de ellos, es el de colocar las más inmediatas y urgentes demandas de los más pobres en un lugar secundario frente a los proyectos de gasto público o privado más visibles y vistosos, y que ofrecen mejoras significativas en la viabilidad de la actividad productiva de algunos lugares y grupos sociales de los distritos y provincias. Es especialmente importante seleccionar programas y proyectos de desarrollo que además de elevar la productividad y competitividad de muchas localidades faciliten un proceso democrático que sirva de límite a la existencia de viejas y nuevas relaciones sociales de opresión y abuso. La amplia base de los proyectos de desarrollo debe ser una de las principales consecuencias de la concertación entre el Estado y la sociedad civil.

La lucha contra la pobreza es también y quizá principalmente política. Compatibilizar las propuestas del plan de desarrollo con las de la modernización y reforma del Estado es una tarea de las Mesas pues lo que se obtiene por un lado se puede perder por el otro. Si, por ejemplo, el proyecto de desarrollo beneficia a unos pocos que a la vez detentan el poder local e influyen desproporcionadamente en los funcionarios públicos el efecto sobre la pobreza será muy probablemente transitorio e ínfimo, las oportunidades abiertas a las nuevas generaciones no serán todas las posibles y una proporción innecesariamente alta de los potenciales nuevos líderes se alejarán de su tierra. La lucha contra la pobreza debe “empoderar” a los pobres.

Hay que lograr, pues, un delicado balance entre las iniciativas contra la nutrición, la enfermedad y la ignorancia por un lado, las que impulsan la competitividad económica y las que diseñan y ponen en marcha una nueva reforma del Estado.

A) La superación de la pobreza: un derecho de las personas.

- 1) La superación de la pobreza humana supone en primer lugar tener la oportunidad de sobrevivir, de vivir saludablemente y de vivir aprendiendo a vivir civilizadamente con los demás. Para muchos millones de peruanos y peruanas estas oportunidades no están todavía ante ellos y ellas o no las pueden aprovechar. *Es un derecho de cada uno de ellos y ellas acceder a la supervivencia, a la salud y a la educación.* Esto objetivos son, ante todo, un fin en sí mismos, un derecho inalienable de las personas, condición de existencia de una comunidad humana local o regional.
- 2) En la medida en que para el logro de muchas cosas necesarias para la vida es imprescindible adquirirlas en el mercado, la superación de la pobreza también incluye el derecho a un mínimo de ingreso. La superación de la pobreza económica es también un objetivo capital.

B) La pobreza es, en primer lugar, la pobreza de los pobres.

- 3) La lucha contra la pobreza es, por sobre todo, lucha contra la pobreza *de las personas y familias* y sólo en la medida en que ayuda a ese fin, lo es contra la pobreza de grupos, clases, territorios, etnias, género, y otras maneras de agruparlas. Una provincia puede ser pobre, pero lo es porque la mayoría de sus habitantes lo son. Desde otro criterio, por ejemplo, el del “producto per cápita” puede no ser pobre aunque todos los habitantes de su territorio lo sean. Hay bastantes distritos así en el Perú; ricos económicamente pero llenos de pobres. La descentralización no debe servir para incrementar el poder de caudillos locales que aprovechan de la autonomía obtenida para mantener o aprovecharse de la pobreza y la ignorancia de sus paisanos.

- 4) Hay, sin embargo, objetivos que se deben conseguir *para toda la colectividad* si es que se quiere que sean también logros individuales. Por ello dependen mucho de la voluntad política y de la fibra moral de los gobernantes locales y nacionales. Nos referimos, por ejemplo, a las enfermedades transmisibles cuya incidencia sobre cada persona se enfrenta tratando a todas. En otros casos, como la atención de la salud y a la educación, se ofrecen colectivamente pues sólo así son económicamente viables pero, además, el ejercicio de lo aprendido sólo se practica en comunidad. El trato adecuado y el respeto mutuo se hace más intenso cuanto más educados sean todos los miembros de una comunidad. No habrá participación auténtica hasta que el nivel mínimo de nutrición, salud y educación se eleve significativamente en muchos de nuestros distritos. Incluir a los pobres en la elaboración de los planes de la colectividad supone avanzar al mismo tiempo en esos frentes.

C) Los pobres: principales responsables de la lucha contra la pobreza

- 5) La lucha contra la pobreza es *principalmente tarea de los propios pobres* y por eso las políticas públicas deben ayudarlos en primer lugar para la implementación exitosa de sus estrategias familiares. La política de lucha contra la pobreza debe atender las exigencias que provienen de sus estrategias familiares para hacerlas lo menos duras y lo más eficaces posible.
- 6) En vista de la falta de oportunidades económicas pero también del ansia de muchos por ampliar su horizonte social esas estrategias incluyen desde hace muchos años *dos opciones* de lucha: buscar un futuro mejor en su localidad o transitoriamente en las cercanías, o ir emigrando gradualmente a lugares más lejanos y de manera más permanente.
- 7) Especialmente en estos últimos casos, las familias se hacen “transregionales” y *la relación entre desarrollo económico de un territorio determinado y el progreso económico de las familias se hace menos estrecha.*
- 8) Ayudar a los pobres a estar *mejor dotados* para acometer la tarea del progreso familiar *en cualquiera de los escenarios y actividades escogidos* es el objetivo principal de la lucha contra la pobreza. Eso supone darle prioridad a la nutrición, salud y educación de calidad que permitirá tanto el desarrollo en la propia tierra como en otras.
- 9) La lucha contra la pobreza se libra *a lo largo de toda la vida* pero el punto de partida es decisivo. El cuidado de las madres y las niñas y niños en su más tierna infancia puede determinar el éxito tanto de las estrategias familiares como las del sector público y privado. Puede también determinar el futuro de otras regiones del país. La lucha que librarán a lo largo de su vida muchos de los niños y niñas que nacen en una localidad tendrá lugar en otros ámbitos del país. “Enviar” niños y niñas saludables a otros lugares del país es promover el desarrollo en esos lugares de llegada.
- 10) Pero además, del mismo modo que la vacunación de una persona contra una enfermedad transmisible ayuda a todas a ser más saludables, la atención de la salud y la educación de las niñas y de los niños ayudarán a muchos otros con los que estudiarán, competirán deportiva o artísticamente y trabajarán a salir adelante. Un promedio alto de desarrollo humano en un lugar posibilita que más puedan llegar a la excelencia. *Los pueblos y sus territorios progresan o se detienen por racimos.*

D) Las políticas y planes de desarrollo.

- 11) Señalado lo anterior, con la política de desarrollo descentralizada se trata de *aumentar la probabilidad* de que el escenario escogido para progresar, sobre todo por los jóvenes, sea su propia tierra. Eso se logra por medio del aumento de las oportunidades existentes en ellas, del aumento de la demanda de trabajo, pero también de una educación que cultiva el aprecio por lo local. Se trata, pues, de hacer relativamente más fuerte que hasta ahora la opción de quedarse en su distrito, o sino en su provincia o en su región. Esto supone la zonificación u ordenamiento

territorial y también una selección de inversiones de amplios efectos. Los grandes proyectos deberán evaluarse en relación con usos alternativos de los recursos de cada departamento y, dentro de poco, región.

- 12) Las políticas públicas y las iniciativas de las ONGs, cooperación internacional y otras instituciones contra la pobreza tienen que contribuir a que las personas y familias puedan *generar nuevas oportunidades para ellos mismos, o encontrarlas y estar preparados para aprovecharlas*. En otros términos, tiene que haber a la vez una política de demanda de trabajo (inversión, empresa) y de oferta de trabajo (educación y calificación).
- 13) Una política descentralista no puede pretender llegar a retener a cada persona en su distrito de origen. Debe, más bien, intentar retener la mayor cantidad posible de población en un ámbito descentralizado pero más amplio. La región tiene que ofrecer las primeras oportunidades a quienes dejan su distrito o su provincia en busca de progreso. Eso aumentará la probabilidad de retener a una mayor proporción de la población más emprendedora. Por eso son importantes *los planes de desarrollo regionales y provinciales*. Pero, más importante aún, esos planes deben abrir opciones de trabajo y educación de calidad a los *más pobres* que son quienes más a menudo tienden a migrar temporalmente o permanentemente pero a lugares más o menos cercanos y culturalmente familiares.
- 14) Tanto por la escasez de recursos como por las diversas desventajas existentes en muchas localidades los proyectos de desarrollo productivo en los distritos y provincias abarcan en general a *relativamente pocos centros poblados* y en ellas incluyen directamente a un porcentaje bastante reducido de la población. Aparte de la ineficacia para reducir la pobreza en esos casos, el riesgo de reforzar viejas o nuevas relaciones de poder local opresivas es grande y el de contribuir a una mayor salida de potenciales líderes locales también.
- 15) La extensión del minifundio y de la parcelación sobre todo en áreas de secano de la sierra hace imposible el desarrollo económico de cada localidad. Los proyectos deben ser seleccionados de acuerdo a la *amplitud y duración de sus potenciales efectos* benéficos.
- 16) Incluir conjuntamente en los proyectos de desarrollo al campo y al patrimonio cultural así como a grupos étnicos cohesionados en la mayor medida posible es una condición necesaria para el logro de una descentralización que, a la vez, favorece a los más pobres y que tiene viabilidad.

E) La lucha contra la pobreza es política y moral

- 17) No basta lograr alimento o atención a la enfermedad; finalmente, la continuidad de esa nueva situación depende de si se tiene el poder de exigirlo y éste depende a su vez de la conciencia que el y la pobre tienen de sus propios derechos como ciudadanos. La conciencia moral de una comunidad es la que está a prueba en estos ensayos de participación democrática.
- 18) Además, estar alimentado, saludable y educado puede llevar la frustración si es que no se puede “ejercer” esa fortaleza biológica y esa educación porque las responsabilidades políticas o sociales de la comunidad local o provincial están monopolizadas por algunas familias de “notables”.
- 19) La política contra la pobreza no se detiene, pues, en la alimentación o en los ingresos por trabajo o como productores. *La pobreza es la restricción innecesaria que una persona tiene para ejercer lo que sabe, lo que le nace hacer por vocación, lo que le permite obtener el reconocimiento y aprecio de sus paisanos*. La pobreza es, en última instancia, una restricción a la libertad. No simplemente a la libertad para comprar lo necesario sino principalmente en el sentido más amplio que hemos sugerido en la frase anterior. *La lucha contra la pobreza tiene que preocuparse por lo que las personas pueden, si desean, hacer de valioso con esa educación, con esa alimentación, con los ingresos que han logrado adquirir*. El Estado en todos sus niveles tiene la responsabilidad de promover las acciones y formas de vivir que sus

ciudadanos consideran conveniente hacer y ensayar y no sólo disuadir y sancionar a quien viole la ley.

- 20) La reforma del Estado es una de las que puede abrir o cerrar oportunidades para ejercer esa libertad incluyendo en ella el liderazgo o la voluntad para participar democráticamente sencillamente como vecino o vecina en las decisiones de la localidad. Si la lucha contra la pobreza es la prioridad efectiva de los gobiernos, dicha lucha debe *expresarse en el diseño y en la estructura estable de las relaciones entre el Estado y la sociedad*. Las propuestas de concertación a las que las MCLP aportan no son relevantes simplemente como apéndices de la concertación en general y, en vista de la importancia de su objetivo, deben ser vistas como experimentos con potencialidad para constituirse en cambios institucionales que alteren la manera de gobernarnos en los pueblos y regiones del Perú.
- 21) La propuesta de cambio institucional que emerge del ejercicio de la concertación que se ha experimentado es todavía incompleta y muy preliminar pero sugiere una manera de gobernar que se basa en una combinación de *subsidiariedad y participación en la concertación de metas, planes y prioridades*. No sólo las instancias de “arriba” ceden atribuciones y recursos a a quienes “abajo” pueden ejercerlos y aplicarlos sino que es desde la concertación entre el Estado y la sociedad, incluidas las comunidades campesinas y nativas, que se reivindica el derecho a autogobernarse democráticamente. Las mesas departamentales, provinciales y distritales deben autoreflexionar su experiencia para detectar fórmulas de ejercicio de gobierno que los potencien y “empoderen” a sus pobres.
- 22) La autoridad política correspondiente, gobierno distrital, provincial debe recibir todas las atribuciones y recursos que esté en condiciones de ejercer a cabalidad, nadie discute eso, pero también debe acoger a y trabajar conjuntamente con las instancias de concertación de su ámbito de gobierno. La exigencia de concertar con la sociedad reduce la posibilidad de la arbitrariedad y de la “libertad” para tomar decisiones pero a cambio, la autoridad elegida gana poder de influencia hacia arriba al representar no sólo a los votantes sino a las organizaciones que están diariamente involucrados en la concertación. Se debe abrir en el marco legal la opción de reducir de diversas maneras la separación cotidiana que actualmente es tan común entre las autoridades y los votantes.
- 23) Las instancias superiores de gobierno recibirán demandas ya consensuadas y priorizadas lo que reduce el riesgo de la avalancha de pedidos sin criterio y como banderas de líderes y políticos irresponsables, pero, por eso mismo, serán demandas que vienen con mayor peso y exigencia de atención. Ello equivaldrá a la reducción de los estilos tradicionales de clientelismo y prebenda. Ese es un aporte específico a las *gobernabilidad*.
- 24) Hasta ahora, las MCLP trasladan “hacia arriba” lo que dicha concertación ha consensuado desde el nivel departamental, en concreto, los planes y las prioridades de inversión para el presupuesto del 2003. Faltaría establecer aquello que debe ser ejecutado por el gobierno local que participa en la propia mesa y lo que debe serlo por instancias superiores por la naturaleza de la actividad o por los recursos involucrados.
- 25) La capacitación gerencial es una tarea urgente para el más rápido traslado de competencias y recursos. La participación de la sociedad contribuirá a ese aprendizaje en la medida en que involucra a más personas y, muchas veces, a algunas de las más calificadas de cada localidad.
- 26) Muchas experiencias de autogobierno están ocurriendo en el país; recogerlas y evaluar su potencialidad como fórmulas alternativas de ejercicio racional y responsable de gobierno es una tarea para la cual los miembros de las MCLP están especialmente dotados.

F) Conclusiones:

- 27) La lucha contra la pobreza debe incluir tanto las zonas con poca vocación productiva como las que sí la tienen en mayor medida o con mayor claridad. En ambas deben

impulsarse políticas universales y, para ello gratuitas y organizadas de acuerdo con la cultura de la población, de nutrición, salud y educación.

- 28) Los planes de desarrollo deben incluir de todos modos las exigencias de alimentación, salud y educación, todos de calidad, que demandan con urgencia quienes están en situaciones de extrema pobreza y viviendo en lugares muy alejados. Este es un fin en sí mismo de la política social contra la pobreza y una evidencia de la conciencia moral de una comunidad.
- 29) Estos elementos del desarrollo humano básico son la condición necesaria para generar una sociedad más democrática en las provincias y distritos. Sólo así se revertirá la reproducción o reforzamiento de viejas o nuevas estructuras de desigual y abusivo poder local y regional contra los más pobres y contra las diversas culturas vivas en el país.
- 30) Sin este elemento de desarrollo humano básico, los otros elementos de un plan, como son el económico, el político, el ecológico o, en general, el cultural tienen mucho menos viabilidad. Con ese desarrollo humano básico las opciones de lucha contra la pobreza que se abren a los propios pobres se amplían y permiten escoger con mayor libertad la opción de quedarse en la propia tierra y contribuir a su desarrollo.
- 31) La amplitud de los efectos de los proyectos de desarrollo económico debe contribuir a esa democratización de las relaciones sociales dentro de cada localidad y las obras de infraestructura priorizadas deben serlo en base a la amplitud de sus efectos sociales. Así se contribuirá a una descentralización que beneficia a los pobres, a la democracia y a la gobernabilidad.