

Red Participa
Perú

VISIONES DE LA CRISIS ECONÓMICA Y TAREAS DEL MOMENTO JAVIER M. IGUÍÑIZ ECHEVERRÍA¹

Estamos indudablemente *ad portas* de una crisis económica general. El crecimiento ininterrumpido durante los años recientes y el orden institucional y los valores que lo sustentan se habían convertido en una normalidad benévola que ahora tendemos a verla como afectada por irresponsabilidades ajenas. En esta forma de expresarnos, el lenguaje que usamos puede traicionarnos de diversas maneras que tienen consecuencias prácticas en el momento de proponer soluciones. Toquemos brevemente algunas de ellas con el fin de diagnosticar mejor la situación. Como en las crisis económicas, la recaudación fiscal se reduce, la lucha por los recursos presupuestales se agudiza y las relaciones de poder se hacen más descarnadas. Junto a la exigencia pública de una mayor asignación de recursos a programas contra la pobreza, se hace necesario buscar formas de reaccionar a la crisis que dependan menos de esos recursos y que se basen en la movilización de la sociedad. A eso apuntan la segunda y la tercera parte del artículo. La primera de éstas amplía la gama de asuntos a considerar y la última constituye una aproximación más precisa a la problemática de la salud de los pobres extremos.

I. ¿CRISIS EXTERNA?

En primer lugar, la crisis no es meramente externa y nos cae como si fuera un huaico imprevisto, como una accidental mala suerte. En el Perú, como en Estados Unidos, hemos sido promotores aplicados y hemos disfrutado de los beneficios de maneras de crecer económicamente no sólo insostenibles, porque confiaban en la continuidad de lo que rarisísimamente lo es, sino porque se crecía con persistente desigualdad y excesivo sufrimiento. Claro, en las crisis todo sufrimiento pasado fue menor y recordaremos el pasado reciente con benevolencia, pero el Perú no era perfecto antes de la crisis y la tarea hoy no es simplemente sostener lo más posible el crecimiento, ojalá que lo logremos, sino descubrir otras maneras de seguir creciendo. Es el mensaje permanente del Foro Social Mundial: otro mundo, mejor, es posible.

En segundo lugar, no podemos actuar como si antes de ser afectados por la crisis los pobres no vivieran en crisis, como si no hubiera aspectos y factores de la crisis que sufrimos que son propios del país, como si no hubiera cómplices nacionales en el endiosamiento de la codicia, al punto de copiar escrupulosamente buena parte de la

¹ La primera parte es una versión corregida y ampliada de un artículo publicado en *La República* el 10 de febrero del 2009. La segunda, de otro artículo publicado en el mismo diario el 21 de diciembre del 2008. La tercera lo es de otro artículo publicado en el mismo medio el 13 de julio del 2008.

institucionalidad que le sirve de sustento y legitimidad y, se suponía hasta hace poco, de autorregulación.

Tras tanta tinta sobre la globalización, no podemos seguir pensando como si las economías de los países fueran piezas autonomizables, desglosables a voluntad, respecto del orden mundial, y como si, a nuestra escala, no hubiéramos estado involucrados en la generación de la crisis y sido beneficiados por el tipo de bonanza que la ha producido. Tan cierto es que el epicentro es externo como que somos parte indesligable de una totalidad. Debemos aprovechar nuestros márgenes de acción autónoma, pero ser conscientes de los límites y oportunidades que resultan de la globalización. No hay salida autárquica y sin mercado, pero tampoco aperturista y exclusivamente mercantil.

El balance de lo externo y lo interno

En realidad, esta imagen de la crisis como meramente externa que criticamos no deja de tener cierto valor terapéutico tras décadas en las que el FMI y otros organismos han diagnosticado sistemáticamente que la culpa de las crisis en los países subdesarrollados es el mal manejo de sus gobernantes y nunca de los países ricos o de la especulación en que incurren las grandes empresas, consideradas por los corruptos evaluadores del "grado de inversión" como último criterio de seriedad, o de los propios organismos multilaterales. Pero la reversión de esa práctica de "acusar a la víctima" de sus males no debe dar lugar al defecto inverso, también común en el pasado, de acusar siempre al exterior de los males internos. Un mejor balance es necesario para establecer las tareas por delante que tienen que ver con el tipo de participación en la economía mundial, pero también con el perverso orden institucional interno.

Esa perversión es la que da lugar a la reproducción cotidiana de las desigualdades de ingreso y de oportunidades, del mayor o menor acceso al sistema de justicia y al presupuesto, de los tipos de relación laboral que mantienen en la zozobra a las familias y dejan inermes a los subordinados frente a abusos de todo tipo, casi siempre desvergonzada o pudorosamente ocultados según el lugar que se ocupa.

La utilidad de recordar lo anterior es doble. Por un lado, hay que aprender a evaluar todo desde la perspectiva de las condiciones de vida y oportunidades de las personas en concreto. En última instancia, las crisis nos interesan porque lo son de personas y familias y no "del país" o "del mundo". O mejor, nos interesan las crisis de la economía nacional porque el país está constituido por personas y por las economías de las personas y porque, como con los tripulantes de un barco, su futuro es promisorio más probablemente si el barco es sólido y navega que si está siempre a punto de hundirse. En última instancia, el barco está al servicio de sus tripulantes y no al revés. No siempre esto es claro. Por ejemplo, es común escuchar que para que a la economía le vaya bien hay que promover un régimen laboral que mantenga en crisis a las familias.

Nuevas maneras de hacer las cosas

Por otro lado, es en las crisis, cuando no hay recursos para financiar las viejas y discriminatorias maneras de atender los requerimientos de empleo adecuado, de la salud, de la educación y de la seguridad social, cuando es necesario buscar nuevas maneras de hacer las cosas. Son éstas también las que influyen en los efectos del deterioro del nivel de producción sobre las familias. Por ejemplo, un país con un buen seguro universal de salud sufre las consecuencias de ese deterioro de manera radicalmente distinta a la familia que no lo tiene.

Ese es uno de los sentidos en que las crisis son momentos de oportunidad¹, cuando lo cualitativo entra en la escena porque lo meramente cuantitativo muestra su insuficiencia, incluso en las bonanzas. Si tomamos en serio que las crisis son también oportunidades, debemos evaluar las crisis como posibilidades de revertir no solo retrocesos, sino también ciertas normalidades perversas desde un punto de vista mínimamente humanista. Son éstas las que no llegan con las crisis, sino que ya están instaladas en el país antes de ellas, generalmente institucionalizadas e, incluso, subjetivamente interiorizadas tanto por los débiles como por los poderosos y, por eso, aceptadas como normales o como mal menor. Ni las crisis son la causa de todos los males ni la salida de las crisis es la solución de todos los problemas, pero las crisis son una oportunidad para volver a mirar más profundamente la realidad. Hay que mirar lo que cambia para peor, pero también lo que no cambia, lo que ha demostrado sus límites en las buenas y agrava las crisis de las familias en las malas. La economía peruana no era perfecta antes de la crisis.

II. A PREPARARSE PARA LA CRISIS

Dos tipos de reacción a la crisis parecen predominar en el presidente García: la resistencia a reconocer primero su existencia y ahora la gravedad de la crisis en curso. Están representadas por el *estamos blindados* y por el *será corta*. También por el voluntarismo expresado en llamamientos como *¡inviertan!* o *¡no despidan!* o *¡den crédito!* Por un tiempo hemos estado ante una política que consistía en ahuyentar a gritos una crisis sobre cuya existencia se dudaba o en proponer la continuación de la inversión cuando la política fiscal y monetaria frenaban la economía. Los empresarios, obviamente, miran con más seriedad a lo que el Gobierno hace que a lo que dice. Finalmente, acosado por los reclamos de empresarios que ya constatan el cambio en los mercados, ha lanzado dos planes anticrisis con un cambio de ministro de por medio.

El lento reconocimiento de las crisis

Conforme se revisó la sustancia tras las cifras del primer plan y los prerequisites institucionales para ponerlo en marcha, había crecientes razones para pensar que dicho plan seguía expresando la resistencia del Gobierno a reconocer la magnitud del problema recesivo y la prioridad que se le seguía dando a la inflación. Las declaraciones oficiales parecían seguir el clásico caminar del FMI, que conocemos bien, de crisis pasadas: ante los primeros síntomas se declara que no pasa nada; de ahí, cuando se hacen evidentes, se pasa a que son de poca importancia; cuando la caída es general, se sigue con un "será de corta duración". Luego, cuando las políticas de ajuste administran la caída y distribuyen los costos de las crisis, se indica que hay que tragarse la medicina. Finalmente, cuando no dan resultado, se indicará que la dosis de empobrecimiento no fue suficiente para equilibrar las cuentas. Por eso hemos necesitado en el pasado tantos "paquetes" para estabilizar la economía.

El debate sobre políticas macroeconómicas para atenuar la crisis es imprescindible, pero, por lo dicho, la inercia del Gobierno es grande. Por eso, a la vez que se pone en marcha el nuevo plan fiscal anticrisis y la política monetaria mejora, es importante movilizar todo lo que en la sociedad y en los distintos niveles del Gobierno se pueda con iniciativas a niveles sectoriales, intermedios y de base.

Organizarse para enfrentar la crisis

¹ Hemos tratado sobre las oportunidades que algunos economistas norteamericanos ven en medio de la crisis en ese país. Ver "Pánico, crisis y alternativas en Estados Unidos y el Perú", en *Páginas 212*, diciembre del 2008, pp. 17-28.

En esta oportunidad vamos a proponer que cada organización social, cada gobierno local y regional, así como cada ministerio debe prepararse creando "comités de crisis" para enfrentarla. Cuando hay preparación hay menos daños. No pretendemos entrar en grandes precisiones que requieren diagnósticos detallados, de líneas de base y de las características sectoriales, sociales o territoriales que tendrá la crisis y que sólo *in situ* se pueden hacer rápidamente y con mayor puntería. Sugeriremos, a manera de ejemplo, algunas ideas para la acción privada y pública, público-privada, como se estila decir ahora.

- En el campo de la educación pública, una de las múltiples consecuencias previsible es que muchas familias tendrán que cambiar a sus hijos e hijas del sistema privado al público. En algunos casos, será retornar, en otros ocurrirá por primera vez. ¿Qué harán los padres de familia, los colegios y escuelas? ¿Está preparándose el Ministerio de Educación y los colegios para ello? ¿Se podrían reforzar los desayunos y almuerzos escolares, comprar a micro-empresas uniformes para todos? Más a fondo, ¿se deben extender los Centros Rurales de Formación en Alternancia?
- Mientras se declara para las tribunas que las MYPES son las grandes generadoras de empleo, los despidos resultantes de la crisis internacional aumentarán el número de los emprendedores compitiendo en esos mercados y bajarán los márgenes destinados a la supervivencia. ¿Se están organizando los microempresarios para capear el temporal? Y esto viene después de una "ley MYPES" que añade a la competencia externa la competencia que tienen las microempresas desde el frente interno, ya que las pequeñas y las medianas empresas que compiten en los mismos mercados con ellas lo harán en mejores condiciones al haberseles equiparado la legislación. ¿Están adecuándose los gobiernos locales y regionales y el Ministerio de la Producción para contrarrestar los efectos negativos de la crisis y de la ley MYPES sobre el empleo?
- En el agro, se acabarán los altos precios que le dieron rentabilidad a muchos pequeños productores. ¿Seguirán dispersos y sin defensa? ¿Qué política pondrá en marcha el Ministerio de Agricultura? ¿Se aprovechará para instalar una política amplia y persistente de, por ejemplo, compras estatales o de subsidio a insumos claves para sostener la productividad? ¿No será, lamentablemente, más bien, la ansiada oportunidad para que las grandes y medianas les "compre" sus tierras aprovechando que estarán en crisis? La agresividad exhibida por el Gobierno contra la pequeña propiedad agrícola augura una interesada indolencia en caso de que ocurra.
- En vivienda, se puede prever una mayor dificultad para seguir pagando las cuotas de las recientes adquisiciones y para muchos la necesidad de abandonar los departamentos comprados. ¿Qué harán los vecinos? ¿Qué está planeando al respecto el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento? Sabemos de las construcciones presentadas como parte de la política anticrisis bienvenidas. ¿Se ha calculado que se llevarán a cabo en medio del deterioro del poder de compra de los potenciales beneficiarios? ¿Habrá una política que beneficie especialmente la autoconstrucción para renta?
- Las crisis hacen más difícil sostener el empleo en las empresas. ¿Qué política facilitará la retención de asalariados y el sostenimiento de sus familias? Por ejemplo ¿por qué no subsidiar una parte de la contribución a la seguridad social, a condición de que no haya despidos?
- En el campo de la atención a la enfermedad, el sistema público recibirá más carga debido al empobrecimiento de las familias que se atendían con sus propios ingresos y la pobreza hará que otros ni se acerquen por los costos que supone recibir la

atención "gratuita". ¿Podría ser realmente gratuita la atención? ¿Qué planea el Ministerio de Salud? ¿Llegará a tiempo el aseguramiento universal? ¿Se podría hacer que ESSALUD mantenga el seguro por más tiempo después de que se pierda el trabajo? ¿Por qué no contratar a 30,000 promotores de salud nombrados por los centros poblados de más de 50 habitantes?

Reiteramos, nos parece imprescindible organizar comités de crisis en vecindarios, escuelas, postas y hospitales, en zonas comerciales, igualmente en empresas y entidades del sector privado para pensar a tiempo sobre las consecuencias y la protección posible en la eventualidad de una crisis cada vez mayor. Pero también en gobiernos locales, regionales y ministerios. Es necesario imaginar maneras de ayudarse que no esperen ayuda para actuar, que la reclamen y que hagan más eficiente la ayuda pública cuando llegue. Es necesario realizar el tipo de esfuerzos que dependen menos de la existencia de recursos financieros que van a ser muy difíciles de obtener.

Quizá las reuniones familiares, laborales, en la escuela y vecinales puedan servir para formar comités que piensen juntos. Después de todo, el mejor huaico es el que no viene, el peor es el que no nos encuentra preparados.

III. LOS POBRES EXTREMOS: ¿DESAHUCIADOS?

Debemos dar otro paso más. Se trata de desarrollar lo que en el acápite anterior fue una simple línea relativa a la problemática de la salud. Como en las crisis, adquieren mayor protagonismo los menos pobres entre los pobres, por su mayor capacidad política, por su poder para interrumpir la actividad económica empresarial y por la mejor información sobre su situación, resulta conveniente no dejar de prestar atención a los más pobres entre los pobres.

En una conferencia de prensa a mediados del 2008, el Gobierno ha destacado la desatención pública que sufren los centros poblados de menor tamaño y ha sugerido "acondicionar el territorio" para hacer más barata la atención de la enfermedad, de las necesidades de enseñanza y la provisión de otros servicios. Es muy bueno que para corregir el problema de la ínfima atención estatal a esos lugares se continúe poniendo en la agenda pública y en el debate nacional. Pero hay que tener ciertos cuidados.

Eficacia antes que eficiencia

Si el criterio de priorización del gasto es la eficiencia económica, corremos el riesgo de tener una mirada territorial que ponga a los costos unitarios de los servicios a cada paciente por delante de las necesidades y de los derechos humanos correspondientes. Es, justamente, una entrada económica que antepone eficiencia a eficacia la que termina negando o postergando la atención a quienes no pueden pagar o viven muy lejos. Cuando lo que está en juego es la vida de las personas o daños irreversibles, como en el caso de los niños pobres desnutridos crónicos, el criterio dominante debe ser la eficacia y no la eficiencia. Ese y no éste es el criterio dominante cuando se rescata a alguien de un incendio, se atiende a un accidentado, se cura a un hijo en situación grave.

Una consecuencia social de anteponer eficiencia a eficacia puede ser fácilmente que se declaren "fallidas" esas comunidades humanas, como se ha llegado a decir a propósito de algunos países africanos y hasta latinoamericanos. En la práctica, eso equivale a declarar desahuciados a sus habitantes.

Agentes comunitarios

Como se sabe, el problema más serio en cuanto a cobertura de servicios básicos es, por su urgencia y la irreversibilidad de muchas de sus consecuencias, el de salud. Por eso, en lo que sigue presentamos consideraciones, cifras, y una propuesta para atender requerimientos elementales de salud en centros poblados pequeños; los

lugares en que generalmente están los más pobres entre los pobres. Como, de todos modos, los criterios económicos deben tomarse en cuenta, adelantamos que la propuesta pretende reducir en lo posible la necesidad de que el Estado tenga que llegar a ellos con infraestructura, equipos y funcionarios. Nada de lo que sigue elimina la necesidad de postas, centros de salud, etc.

Si de costos se trata, un factor importante para disminuir el costo de la atención de salud en el país, de primaria para arriba, es prever, prevenir y evitar la enfermedad a tiempo (vacunas, agua potable, etc.). Muchas veces se logra ese resultado simplemente promoviendo prácticas saludables de vida. Para ello no se requiere personal con acceso a conocimiento profesional especializado en el campo médico. Para proveer un servicio y no tener que enviar a quien lo ofrezca basta con que la población del lugar asuma esa responsabilidad en toda la medida en que le sea posible.

Felizmente, en el Perú han operado decenas de miles de promotores de salud, delegados de salud, agentes comunitarios de salud que han estado y muchos todavía están atendiendo voluntariamente o cuasivoluntariamente requerimientos de la población en sus vecindarios. Generalmente han operado sin reconocimiento oficial. Su labor ha sido diversa, incluyendo la promoción de hábitos alimentarios, la administración de botiquines, la atención de partos, las visitas para estar al tanto de la salud en la familia y recomendar soluciones, etc. Claro está que no se trata de los médicos familiares cubanos que atienden unas pocas manzanas, pero sí de un conjunto amplio de iniciativas de promoción de la salud que en unos casos cubren graves vacíos del sistema público y en otros lo complementan.

¿Cuánto costaría?

¿Qué costaría instaurar oficialmente una red de promotores de salud que atiendan a los centros poblados pequeños? Una elemental y aproximativa estimación de órdenes de magnitud indica que estamos ante cifras muy accesibles. De acuerdo al Censo del 2007, el número de centros poblados rurales se estima en 95,868 y albergan al 24.1% de la población del país, unos 6'800,000 de personas. Este porcentaje es cercano a los que no tienen acceso alguno a los servicios de salud pública. Del total de centros poblados, 74,451 estarían en la sierra, 12,935 en la selva y 8,452 en la costa. La inmensa mayoría tiene menos de 350 habitantes.

Si hubiera un promotor de salud en cada centro poblado rural y se les pagara 200 soles al mes, el presupuesto mensual para el país sería de 19'173,600 soles. Unos 230 millones de soles al año. A ello habría que añadir los gastos de un botiquín, de la capacitación y algunos otros. La derivación de los casos de mayor gravedad a postas de salud, etc. se haría con más criterio y menos desperdicio de recursos. Así, la base de la pirámide de la atención a los problemas de salud estaría sólidamente cimentada y ayudaría a cubrir mucho mejor y mucho más eficientemente las necesidades primarias y de más alta complejidad.

Llegar sin necesidad de ir

Pero el aspecto organizativo es el que nos parece crucial. ¿Cómo se seleccionaría a los promotores, a las promotoras? Proponemos que la población misma lo haga entre aquellos pobladores que tienen la combinación de trato adecuado, interés en el cuidado de sus vecinos, habilidades naturales o adquiridas para ello. Podría ser por dos años, quizá reelegible por una sola vez para balancear tiempo de capacitación y experiencia con la necesaria renovación que impida el enquistamiento de privilegiados inoperantes. De ese modo, sugerimos, el Estado paga pero la población "contrata" *in situ* y entre sus vecinos. Así, el Estado llega a los centros poblados sin necesidad de ir.

Conclusión: atender para acondicionar

La concentración geográfica de la población que el Gobierno querría impulsar ya viene ocurriendo y se debe a las diferencias de oportunidades existentes entre el lugar de origen y otros, en el país o en el extranjero. La atención con servicios básicos en el lugar de origen hace de esa decisión de migrar más voluntaria, menos exigida por carencias extremas. También menos impulsada por amenaza de desatención futura. En resumen: no es el acondicionamiento territorial el que ayudará a atender mejor a la población sino que la mejor atención contribuirá a un más adecuado acondicionamiento de la población.

CONCLUSIÓN

Conforme nos acercamos a una crisis cada vez más generalizada, resulta necesario exigir como ciudadanos una mayor atención del Gobierno a la situación de pobreza en la que viven millones de peruanos. La crisis no es "externa", en el sentido de que no hay nada que hacer al respecto y que sólo queda que sea lo más corta posible. Eso supone apoyar aquellas políticas macroeconómicas, tanto fiscales como monetarias, que traten de atenuar la caída del nivel y calidad de la actividad económica y sus consecuencias sobre el empleo asalariado e independiente. Y, por supuesto, criticar las que operan en sentido contrario. Al mismo tiempo, la lucha contra la pobreza supone, más que en momentos de crecimiento rápido de la economía, una gran creatividad. Es necesario aprovechar todos los márgenes de acción existentes con restricciones presupuestales, resultantes tanto de la crisis como de la debilidad de los pobres en el momento de exigirlos al Estado. La lucha contra la pobreza no puede detenerse en los momentos de crisis económica. Los métodos para hacerlo deben cambiar para ser menos dependientes de los recursos económicos, más basados en la organización y en las motivaciones solidarias y más eficaces para atacar directamente las expresiones más duras e irreversibles de la pobreza. Para ello hay que recurrir a la larga experiencia de la solidaridad con los más pobres. Las líneas anteriores buscan recoger algo de esa experiencia.