

# COOPERACION

versión electrónica

Nº 14 noviembre 2003

**desco**

## Editorial

*Con la instalación del gabinete Ferrero, el gobierno del Presidente Toledo cerró la crisis que se abrió alrededor de la ex presidenta del Consejo de Ministros, Beatriz Merino. Su salida final, debilita más, sin ninguna duda, una gestión cuya legitimidad y credibilidad habían recibido una importante inyección con la presencia de la ex superintendente de la SUNAT.*

*Más allá de los entretelones de su salida, ésta revela las enormes complejidades del poder en el país hoy día. Un partido de gobierno fragmentado en pequeños grupos articulados alrededor de intereses privados y con baja lealtad al Presidente y sus principales funcionarios, una oposición con doble discurso permanente –si a la Merino en tanto figura de estabilidad, no a sus medidas de reforma tributaria-, medios de comunicación y opinión pública proclives mayoritariamente al escándalo antes que al control y a la denuncia sería.*

*Por debajo, grupos económicos y financieros que se sentían amenazados, aunque fuere ligeramente, en sus prebendas y ganancias; sectores de una jerarquía eclesiástica que por su vinculación reciente con el fujimontesinismo es susceptible de sospecha, así como los conocidos operadores políticos del régimen anterior. Por arriba, un Presidente vacilante que no parece sentirse cómodo con figuras fuertes que tratan de ordenar su gestión.*

*En este escenario, particularmente difícil y complejo, la instalación del nuevo gabinete expresó simultáneamente el triunfo de Perú Posible y los límites evidentes de éste. La designación y posterior renuncia rápida de Nidia Puelles, reemplazada por Ana María Romero, exhibió, sin ningún pudor, la escasez de cuadros que tiene la gente de la chakana, la profundidad de sus conflictos internos y una sorprendentemente rápida reacción presidencial. Pero insinuó también las grandes dificultades que tendrá que afrontar en los meses siguientes el premier Ferrero.*

*En este contexto, reflexionar sobre el meritorio éxito futbolístico del club Cienciano del Cusco no es descabellado para nada. Un grupo de futbolistas, muchos de ellos desdeñados por los principales equipos limeños y ya en los tramos finales de su carrera, un entrenador que hizo de la discreción y la modestia dos de las armas fundamentales de su liderazgo, dirigentes que cumplen sus compromisos y honran su palabra y una afición lealmente entregada explican un resultado en el cual haría bien en mirarse el partido de gobierno a puertas ya del 2004, para entender que el buen resultado de una gestión nunca es resultado de la suma de pequeños intereses particulares, de grandes promesas o de protagonismos innecesarios.*

COOPERACION es una publicación del  
Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, **desco**

León de la Fuente 110 Lima 17, Perú

511-6138300 / Fax 511-6138308

[coopera@desco.org.pe](mailto:coopera@desco.org.pe)

<http://www.desco.org.pe>

Coordinador:  
Eduardo Ballón Echeagaray

Comité Editorial:  
Molvina Zeballos, Jorge Noriega, Alberto Rubina,  
Raúl Mauro

Producción electrónica:  
Juan Carlos García M.

# Monterrey: una cumbre importante



Entre el 12 y 13 de enero del 2004 se llevará a cabo la Cumbre Extraordinaria de las Américas, en la ciudad mexicana de Monterrey. Allí, 34 presidentes y jefes de Estado del hemisferio se reunirán para emitir una “declaración política” que referirá al crecimiento económico con equidad, la reducción de la pobreza, el desarrollo social y el gobierno democrático en el Hemisferio Occidental. Según el Departamento de Estado norteamericano, dicho evento también será ocasión para “reforzar la unidad hemisférica antes de la Cuarta Cumbre de las Américas en Argentina en 2005”.

En realidad, más allá de lo declarativo, la necesidad de realizar una cumbre presidencial fuera del calendario tiene que ver con factores actuantes en el escenario americano, que no estuvieron contemplados en la última de estas reuniones, realizada en Québec, el 2001. A pesar de los cortos dos años transcurridos desde entonces, una serie de acontecimientos de magnitud se han escenificado de manera tal que el gobierno de Canadá propuso la cita de Monterrey, atendiendo “los desafíos económicos y políticos que enfrentan muchos de los países de la región desde que tuvo lugar la Cumbre de las Américas del 2001” y, a su vez, allanar en lo posible el camino hacia la siguiente cumbre ordinaria, a llevarse a cabo nada menos que en Argentina, en el 2005.

Precisamente, la siguiente sede es la clave de las preocupaciones y la necesidad de ajustar la agenda de la manera más estricta posible, de forma tal que los promotores de estos eventos no se vean en la circunstancias de estar ante sorpresas de último momento. El gobierno de Néstor Kirchner ha estado muy entusiasmado últimamente con la posibilidad de formar una alianza con su socio en el Mercosur, Brasil, y hacer de esta integración subregional una plataforma alternativa al ALCA, uno de los ejes sobre los que han girado estas reuniones continentales.

Tan claro es el objetivo de la convocatoria para Monterrey que, sintomáticamente, el tema comercial no será abordado en la cumbre mexicana. Según argumentan los funcionarios norteamericanos, esto es así porque las negociaciones para establecer un Área de Libre Comercio en las Américas (ALCA) ya están en progreso “y se piensa que hay otras cosas” en el temario regional que necesitan discutirse más extensamente en esta cita.

Pero, la falta de consenso que se está formando en torno al esquema comercial continental no es el único problema en ciernes. El binomio Kirchner-Lula no ha ocultado su intención de acercarse a Cuba que, como es obvio, no participa de estas cumbres. Todo ello, entonces, determina que se tenga mucho control sobre las agendas. Además, habría que agregar las preocupaciones que están surgiendo ante movilizaciones sociales importantes que son capaces de derrocar gobiernos -como sucedió en Bolivia-, ver la forma de otorgar cobertura a gobiernos rápidamente desgastados y deslegitimados -por ejemplo, Lucio Gutiérrez en Ecuador y Alejandro Toledo en Perú-, o como resolver esa piedra en el zapato que está resultando más complicado de lo que se creía, como es el caso del venezolano Hugo Chávez.

Algunas explicaciones oficiales están resultando tan ingenuas que solo refuerzan la sospecha de que los retos a los que se enfrenta ahora el sistema interamericano construido durante las últimas décadas son realmente serios. Por ejemplo, es poco convincente lo emitido por el Secretariado de las Cumbres de las Américas de la OEA, cuando indica que el objetivo de la reunión de Monterrey será reunir a los once o doce mandatarios del hemisferio que no ocupaban sus cargos actuales durante la última Cumbre de Quebec, con los que denomina los “veteranos” que ya ocupaban cargos, “para tratar temas de interés y desarrollar una visión conjunta y valores



compartidos acerca de los peligros principales que amenazan al hemisferio”.

Asimismo, John Maisto, coordinador nacional de Estados Unidos del proceso de la Cumbre de las Américas, dijo que la reunión de Monterrey “reafirmará nuestro compromiso al Plan de Acción acordado en (la cumbre de) Quebec y se concentrará en cómo hacer que la democracia funcione mejor” en la región. Tendríamos que exigir precisiones acerca de cómo entiende lo que es “una mejor democracia”.

## La sociedad civil en el proceso de Cumbres

Como se sabe, las cumbres de las Américas tiene un espacio abierto para que la sociedad civil exprese sus demandas y ejecute proyectos de seguimiento a los acuerdos que firman los mandatarios. En este sentido, hubo talleres y reuniones preparatorias de estas organizaciones en función a lo que sucederá en Monterrey, que se llevaron a cabo en México D. F., los días 24 y 25 de noviembre del 2003. En esa ocasión, la Secretaría de Cumbres de las Américas de la OEA junto al gobierno mexicano y una serie de redes de la sociedad civil, se reunieron en un foro para coordinar y elaborar propuestas a ser presentadas en el evento presidencial de enero.

Allí se formaron grupos de trabajo según los temas que se tocarán en Monterrey y los acuerdos adoptados fueron luego refrendados por un plenario. Finalmente el canciller mexicano, Luis Ernesto Derbez, afirmó que su gobierno sería el vocero de estas propuestas ante los otros mandatarios de la región.

Sin embargo, la presencia de la sociedad civil en este proceso no se reduce a la participación y el aprovechamiento del espacio otorgado en el nivel oficial. También están los *outsiders* cuyos métodos

pasan por la protesta y la organización de eventos paralelos en los que prima la denuncia.

Al respecto, Gerardo Armendáriz y Emanuel Rodríguez, integrantes de la Coordinadora Apoyo Mutuo, ya adelantaron a la prensa que sus actividades estaban en curso y que organizaciones de Canadá, Estados Unidos, Europa y Latinoamérica ya confirmaron su participación en Monterrey para “desenmascarar a la cumbre”. “Sabemos que la mayoría se plegará a los intereses de Estados Unidos y a la política bélica de George W. Bush”, aseguró Armendáriz.

Asimismo, las organizaciones agrupadas en torno al Foro Social de Porto Alegre también se encuentran muy activas y aprovecharán la ocasión para reafirmar, como dicen en sus documentos su lucha contra el neoliberalismo y la afirmación de que “otro mundo es posible”.

En efecto, cada vez se hace más difícil sostener el optimismo ante el modelo neoliberal y dejar de manifestar disconformidad ante situaciones injustas, como el bloqueo a Cuba y la Ley Helms-Burton. Sin embargo, una primera cuestión que resalta en la presencia de la sociedad civil en estos procesos es la acusación mutua entre *insiders* y *outsiders* sobre la pertinencia y efectividad de las acciones del otro, sin que en ninguno de los dos casos se articule una estrategia propositiva ni alternativa ante las decisiones de los gobiernos.

Agotados en el minimalismo, unos, y en la protesta apelando a “mundos mejores” que no terminan de explicar, los otros, la cuestión de si se “acompaña” por acompañar o se “opone” por oponer termina en canales sin salidas coherentes para la sociedad. En este sentido, el proceso de cumbres entra a una etapa crucial para su legitimidad, tanto para los gobiernos comprometidos en su construcción, como para la sociedad civil en sus diversas manifestaciones (Eduardo Toche / **desco**). ■

# Asamblea General de CLACSO

Entre el 27 y el 31 de Octubre del 2003, en el Palacio de las Convenciones en la ciudad de La Habana, Cuba, se llevó a cabo la XXI Asamblea General de CLACSO y la III Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales «Nuevas hegemonías mundiales. Alternativas de cambio y movimientos sociales». En el marco de la asamblea general se procedió a elegir el nuevo Comité Directivo que conducirá CLACSO hasta noviembre del 2006 que quedó conformado de la siguiente manera:

**Secretario Ejecutivo: Atilio Borón**, reelegido por unanimidad

Representando a:	Titular	Suplente
ARGENTINA y URUGUAY	<b>Jorge Lanzaro</b> Instituto de Ciencia Política (ICP), Facultad de Ciencias Sociales (FCS/UNR), Universidad de la República, Montevideo	<b>Dora Celton</b> Centro de Estudios Avanzados (CEA), Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba
BRASIL	<b>Gaudencio Frigotto</b> Facultad de Educación (ESE/UFF), Universidad Federal Fluminense, Campus Universitario do Gragoatá Bloco D., Río de Janeiro	<b>José María Gomes</b> Instituto de Relaciones Internacionales (IRI/PUC), Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro
MEXICO	<b>Alicia Girón González</b> Instituto de Investigaciones Económicas (IIEC/UNAM), Universidad Nacional Autónoma de México, D.F.	<b>Gustavo Verduzco Igartúa</b> Centro de Estudios Sociológicos (CES/COLMEX), El Colegio de México, México, D.F.
BOLIVIA y PARAGUAY	<b>Rosario León (titular)</b> Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES), Cochabamba	<b>Lourdes Montero Justiniano (suplente)</b> Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), La Paz
COLOMBIA, ECUADOR y VENEZUELA	<b>Ana María Larrea (titular)</b> Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE), Quito	<b>Jaime Zuluaga Nieto (suplente)</b> Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia (IEPRI-UNC), Santa fé de Bogotá
CHILE y PERÚ	<b>Tomás Moulián</b> Departamento de Investigación (U.ARCIS), Universidad de Arte y Ciencias Sociales, Santiago	<b>Mario Sandoval Manríquez</b> Centro de Estudios en Juventud (CEJU/UCSH), Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez, Santiago
CENTROAMERICA y CARIBE	<b>Adalberto Ronda Varona</b> Centro de Estudios sobre América (CEA), La Habana	<b>José Lázaro Hernández Gil</b> Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), La Habana

La Asamblea de CLACSO, como es tradición del Consejo, sirvió como espacio para desarrollar un importante debate académico sobre la situación mundial y las alternativas de cambio. Los dos artículos que siguen a continuación buscan presentar algunos de los aspectos más relevantes de ese debate, que es de la mayor urgencia en la región. Para tal fin, **Cooperación** invitó a Jaime Joseph (Alternativa), Bruno Revesz (CIPCA) y Julio Gamero (DESCO) a compartir su lectura con nosotros, por lo que les estamos muy agradecidos.

# La muerte virtual del imperialismo universal

La XXI Asamblea General de CLACSO y la III Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales fueron una puesta en escena de la muerte virtual del neoliberalismo, el imperialismo universal y el *militarismo humanitario*, eufemismo utilizado para justificar la expansión militar de los EE.UU. y de algunos de sus aliados en la guerra mundial. El escenario fue bien escogido, La Habana, símbolo de resistencia durante casi medio siglo, el *David* del elenco frente al *Goliat*, tan cerca que con un poco de imaginación se podía escuchar el rugir de sus amenazas.

El elenco en este drama multifacético de muerte y entierro fue extraordinario. La muerte analítica del imperialismo universal fue perpetrada por guerreros de la talla de Samir Amin, Noam Chomsky, Perry Anderson y François Houtart. Cada uno de estos analistas enfiló sus armas para mostrar la realmente espeluznante metamorfosis de capitalismo monopólico, el cual, como ya nos había advertido Wallerstein, se muestra incapaz de asegurar su expansión sólo con las armas del mercado y los gendarmes del mismo: el FMI, el BM y la OMS. El sistema político democrático representativo también parece incapaz de integrar y pacificar a los *grupos de riesgo*, al decir de Beck. Estos grupos ya no son disidentes marginales y dispersos, sino movimientos que tienen expresiones continentales y por momentos mundiales.

Cuando el mercado y la política democrática dejan de ser instrumentos eficaces para los fines del capital monopólico hay que recurrir a 'otros métodos de hacer política', la guerra. Sin embargo en los albores del siglo XXI los generales no pueden apelar sólo a 'intereses' nacionales sino que tienen que lanzar cruzadas contra *el mal*. El 'mal' en nuestro teatro, según estos generales, es el terrorismo desalmado y poseedor de armas de destrucción masiva.

Los analistas invitados a la Conferencia, con argumentos bien documentados, desnudaron en la escena a las estrategias de los EE.UU., para controlar militarmente lo que escapa de su control político y económico. La invasión de Irak y la inminente expansión de la guerra a otros países 'malos' en Oriente, Asia, Africa y América Latina son medidas apenas tapadas con el ridículo camuflaje del 'militarismo humanitario'. El 'Plan Colombia' se ha convertido en un plan para toda América Latina y el balance de los análisis presentados hace ver que en pleno siglo XXI no estamos lejos de la consigna de la guerra santa, "matar un moro por Cristo".

## Exit Analistas, entran Actores Sociales

Luego del primer acto de juicio, condena y muerte intelectual y analítica del imperialismo universal y militarizado, entraron en escena los representantes de los sectores sociales y movimientos de grupos y etnias marginados de los beneficios del modelo neoliberal globalizado. El primer actor social que saltó a las tablas fue el representante de los movimientos étnicos y campesinos de Bolivia, fue Evo Morales, protagonista de una batalla ganada contra el Goliat en su propio país. El derrocamiento del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada fue recibido como una prueba que el enemigo tiene flancos débiles.

A continuación le tocó el turno a Blanca Chancoso, quechua del Ecuador, miembro de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y del secretariado operativo del Foro Social Mundial - Capitulo Ecuador. Su firmeza fue convincente: el presidente Lucio Gutiérrez podría correr la misma suerte de Sánchez si persiste en el acuerdo con el FMI. Finalmente este acto de derrota social de la

Continúa en la página 8



Hasta hace poco años existía todavía un cierto consenso para subrayar el carácter ejemplar de la conjunción en América Latina entre democracia y crecimiento económico: sumisión de las FFAA al poder civil, adopción de nuevas constituciones, creación de nuevas instituciones para controlar los procesos electorales, iban a la par con la transformación de las estructuras económicas conforme a las recomendaciones de los expertos del Banco Mundial y del FMI: las economías latinoamericanas de los años 90 se caracterizaron por la rápida difusión del neoliberalismo, entendido como un repudio a las políticas de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) aplicadas por medio siglo. Basta recordar que dirigentes como Sánchez de Lozada en Bolivia, Salinas de Gortari en México, Fujimori en el Perú, Menem en Argentina, Cardoso en Brasil, se beneficiaron en estos años de una considerable popularidad a la medida del rechazo general del antiguo modelo de desarrollo centrado en el Estado.

Hoy, este optimismo de fin de siglo hace agua. Si bien la apertura neoliberal de las economías latinoamericanas resultó en una enorme afluencia de capital extranjero, no solucionó sino agravó uno de los principales problemas de la región -la concentración de los ingresos y de la riqueza- defraudando las expectativas populares. Por un lado la transferencia, mediante el proceso de privatización, de la mayoría de los activos a multinacionales y grupos oligopólicos extranjeros incrementó considerablemente su porción de la riqueza nacional; por el otro, el despido masivo de trabajadores de las antiguas empresas estatales incrementó el sector informal con ingresos reducidos. Al mismo tiempo se agudizaron los problemas de gobernabilidad. En ocho países, Guatemala, Venezuela, Ecuador, Perú, Paraguay, Brasil, Argentina, Bolivia, los presidentes fueron obligados a renunciar antes de la culminación de su

# Crisis y alternativa política en América Latina

mandato como consecuencia de manifestaciones de desconfianza expresadas en la calle.

Las ponencias presentadas por científicos sociales de Brasil, Ecuador, Argentina, Venezuela y Bolivia en el panel "Crisis y alternativa política en América Latina" organizado por CLACSO al final de octubre del 2003 en el Centro de Convenciones de la Habana, enfatizan todas, el agotamiento en la región del modelo neoliberal y la aparición de numerosos y sintomáticos focos de resistencia que algunos denominan movimientos de *contra hegemonía*. Movilizaciones indígenas en Ecuador, colapso financiero y proliferación de los piqueteros en Argentina, foro social de Porto Alegre, elección de hombres como Lula y Kirchner y sus relaciones cordiales con Chávez e incluso con Castro, y recientemente la impactante rebelión de las masas en Bolivia, dibujan una configuración nueva, caracterizada por la emergencia de nuevos líderes y formas de movilización inédita, que cuestionan frontalmente lo políticamente correcto según Washington, así como una identifi-

cación demasiado ambigua entre democracia y mercado que no distingue entre la libertad del ciudadano (elección de fines) y la libertad del consumidor (elección entre bienes dados).

En esta perspectiva la situación de Bolivia es particularmente ilustrativa. En el país andino pionero en materia de organización de la participación popular al nivel local, estos mecanismos de control social no tuvieron ningún papel de contención cuando se cuestionó la orientación de la política nacional. Mientras tanto, en los mismos días en que el Presidente se veía en la obligación de renunciar, el embajador norteamericano no tenía mensaje más atinado que el de la reafirmación de la prioridad absoluta de la lucha contra el terrorismo y la producción de la coca. Muy diferente es la situación de Venezuela donde Chávez maneja con una prudencia hábil las relaciones con EEUU en torno a su abastecimiento de hidrocarburos, y se beneficia no sólo del apoyo activo de una tercera parte de la población, sino del de las FFAA.

Sin embargo y de manera general, en muchos casos las banderas de la protesta son las mismas: contra determinado tipo de privatizaciones realizadas sin consulta previa, contra la inversión extranjera en sectores donde ella no había sido admitida (explotación de recursos naturales, servicios públicos), contra el exceso de exposición a la competencia internacional, contra el funcionamiento de un régimen democrático percibido como excluyente, contra la clase política misma, sospechosa de haber suplantado la búsqueda del interés general por la búsqueda del interés de unos pocos.

El hecho que el grado de insatisfacción, expresada en foros, en movilizaciones, y en aparición de nuevos liderazgos, tenga rasgos comunes, no significa que existan por el momento amplios

consensos en torno a las alternativas que adoptar. En cada país, en función de su historia, de su organización, de las características de su economía, las repuestas políticas a las situaciones de crisis son *sui generis*. Las ideas abundan sin que se disponga todavía de un anti-proyecto convincente. Supondría en primer lugar superar la contradicción entre los que quieren modificar la globalización pero no renunciar a ella, entre ellos Lula deseoso de insertar mejor su país, y los que defienden la autarquía del Estado-nación y luchan para regresar a las políticas estatales y al proteccionismo.

En lo inmediato y frente a las tendencias de las fuerzas del mercado para aumentar más la concentración de ingresos y activos, parece bastante claro que la labor del Estado debería ser equilibrarlas sin eliminar las influencias positivas del mercado, buscando simultáneamente eficiencia y equidad. Lo que implica la redefinición de los deberes del Estado hacia un rol regulador mucho más firme, invirtiendo de manera mucho más consistente en recursos humanos.

Tan importante sin embargo parecen ser la reconstrucción de un imaginario social que abra perspectivas donde se recupere la significación de vivir juntos y la recuperación de la política como actividad de servicio a la colectividad.

Un punto al cual no aludió ninguno de los expositores del panel de CLACSO, es que la hegemonía de la globalización liberal tomó una cara y una fuerza nueva con el derrumbe del muro de Berlín y del socialismo realmente existente. Cuestionando dicha hegemonía, las rebeliones contemporáneas se inscriben en el tiempo largo de las movilizaciones sin fronteras, cosmopolitismo del siglo de las luces, internacionalismo obrero del siglo XIX, compromisos tercermundistas del siglo pasado (Bruno Revesz / Cipca). ■



## ...Viene de la página 5

bestia imperialista fue cerrado con la intervención de Rafael Freire, dirigente sindical de Brasil, quien para el público representaba lo que era posible si el pueblo se une.

### El Acto final

El escenario (y el público) estaba dispuesto para el acto final, el de la muerte (virtual, analítica y ética) del imperialismo. Estaban presentes los movimientos sociales, los científicos sociales del Norte, África, Asia y América Latina, con el papel explícito de ser los *intelectuales orgánicos* en el acto final. En la escena estaba otro actor que jugó un papel más que histriónico. El Comandante Fidel no faltó ni un solo día a las actividades de la Conferencia., escuchaba e intervenía 'desde el llano'. Fue significativo que recordara que la revolución cubana no empezó con un partido político sino con un movimiento masivo de un pueblo decidido a poner fin a la opresión batista. La pregunta se escuchaba *in off*, ¿están dadas las condiciones?

No es fácil dar respuesta afirmativa a esta pregunta, en parte porque faltan actores centrales en el drama que se presentaba: los partidos políticos y los Estados. Hourtart advirtió, pero su llamada fue apenas notada, que los Estados nacionales tienen que jugar un papel central en nuestro drama. El otro actor ausente fueron los partidos políticos y sin su presencia en escena los movimientos corren el riesgo de ser reabsorbidos en el mismo libreto neoliberal luego de algunas batallas ganadas. Fue significativo el reconocimiento de Evo Morales que de haber ganado las elecciones en Bolivia un movimiento social sólo no habría estado en condiciones de gobernar.

Las conversaciones en el *lobby* de este aleccionador teatro reconocieron que las ciencias sociales tienen que reubicarse en el nuevo escenario global. También resulta evidente que todos los actores del sistema político tienen papeles protagónicos: Estados, partidos, sociedad e intelectuales. CLACSO está haciendo un esfuerzo para tomar su lugar al lado de todos estos actores relevantes de nuestros sistemas políticos en la región (Jaime Joseph/ Alternativa). ■

# Políticas sociales post keynesianas: después del ajuste, qué modelo?<sup>1</sup>

En el marco del nuevo paradigma emergente con posterioridad a la segunda guerra mundial y del dominio del pensamiento keynesiano, el bienestar empieza a ser entendido de una forma más compleja. Ya no se concibe, tan sólo, como resultante del crecimiento económico. Se legitima la intervención del Estado a través de políticas redistributivas, es decir, de políticas sociales. En este sentido, si una marca de origen tienen las políticas sociales, es el sello keynesiano.

Bajo el paradigma del Estado de bienestar, las políticas sociales no podían ser sino universales, es decir para todos<sup>2</sup>. El "Consenso" de Washington rompe con dicha concepción. Las políticas sociales se plantean de corte selectivo, focalizado, buscando concentrar los recursos del Estado en la población localizada bajo la línea de pobreza y de pobreza extrema. Este planteamiento, el de la selectividad de las políticas sociales estatales, supone en un sentido una suerte de discriminación, ya que sólo unos, en este caso los menos favorecidos, serían el objeto de esta política social. Ya no sería una política para todos y en varios casos esta nueva orientación aparece con un sentido meramente compensatorio ante la desigualdad y el desequilibrio social, que produjo el ajuste estructural.

Que la política social estatal sea selectiva, no significa que los no pobres no tendrán acceso a los servicios sociales. Los tendrán, pero tendrán que pagar por ellos en el mercado. Desde la reforma laboral, la privatización de los fondos de pensiones (AFP) y las prestaciones de salud (EPS), introducían un cambio estructural en la naturaleza de la política social, en el sentido descrito.

<sup>1</sup> Resumen de la ponencia presentada en el panel **El debate económico entre marxistas y postkeynesianos**, en el marco de programación académica de la XXI Asamblea General de CLACSO, La Habana, 30 de octubre, 2003.

<sup>2</sup> Aunque en muchos casos sólo lo fueran en el discurso.

## Del modelo corporativo al residual

Esping-Andersen<sup>3</sup>, distingue tres modelos al interior de las políticas sociales de bienestar. El modelo residual, el corporativo y el universal. El primero de ellos "...le asigna al mercado el papel principal en la gestión de los riesgos sociales, dejando sólo aquellos riesgos "intolerables" (como la pobreza extrema) en manos de la acción estatal focalizada en aquellos capaces de demostrar su condición de necesidad. La necesidad se constituye en la base de derechos "residuales" de grupos específicos, mientras se confía al resto de los individuos "autosuficientes" la gestión privada del riesgo. En este caso, la acción estatal es la mínima indispensable para garantizar la proletarianización de la fuerza de trabajo"<sup>4</sup>.

El modelo corporativo tiene como dimensión básica la seguridad social. Alrededor de ella se ordena el conjunto de servicios sociales necesarios para enfrentar los llamados riesgos sociales (desempleo, jubilación, accidentes de trabajo). "... En este caso, el EB<sup>5</sup> actúa como un gran regulador y compensador de sistemas corporativos de gestión del riesgo social, acotando el papel del mercado... La integración social sobre bases corporativas y familiares es el objeto central de este régimen de bien-estar, sin embargo no es una integración sobre la base de derechos igualitarios, sino desde la pertenencia a una corporación profesional y a un núcleo familiar. Es una integración construida desde las jerarquías y el estatus"<sup>6</sup>.

Por su parte, en el modelo universal, el derecho a la política social no depende de la pertenencia a un grupo profesional específico ni a condición laboral alguna. Es un derecho ciudadano.

<sup>3</sup> Esping-Andersen, Gosta, **Fundamentos sociales de las economías postindustriales**, Buenos Aires, 2002.

<sup>4</sup> Isuani, Aldo y Nieto, Daniel, "La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano", Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 22, Caracas, febrero 2002.

<sup>5</sup> Estado de Bienestar.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Gamero, Julio, "La reforma laboral y el mercado de trabajo de Lima Metropolitana» en Boletín de opinión del Consorcio de Investigación Económica, N° 33, Lima, enero 1998.

<sup>8</sup> Gamero, Julio y Humala, Ulises, **La microempresa en Lima: entre el desempleo y la sobrevivencia**, Serie Blanco & Negro, desco, Lima, 2002.

En términos gráficos, el modelo residual es propio de la sociedad estadounidense, el modelo corporativo de los países de Europa occidental mientras que el modelo universal está localizado en los países escandinavos.

## La política social peruana: Los límites del modelo residual

En el Perú de los noventa, en el marco del Consenso de Washington, la política social previa, erigida bajo el modelo *corporativo* —en un sentido amplio— se orientó hacia el modelo *residual*, proceso que fue facilitado por el cambio de paradigma en la política social (privatización, focalización, compensación). Tras una década de dichos cambios, las políticas sociales de residuo no han logrado el cometido esperado —que a través de la salarización se cubran los riesgos sociales propios del capitalismo— porque la reforma laboral, lejos de ser convergente con ella, fue en un sentido contrario. Esta divergencia, como es de suponer, ha colocado en la peor situación a la PEA involucrada en dicho proceso: con empleo precario y cobertura social insuficiente.

Tras el ajuste estructural, la restauración del crecimiento económico —pretendidamente de bases sólidas— se encargaría de absorber la mano de obra sub utilizada por el modelo anterior. La reforma laboral<sup>7</sup>, al suprimir las barreras institucionales que impedían el libre funcionamiento del mercado de trabajo, coadyuvaría a un proceso de asalarización y de reducción del desempleo que facilitarían a la población tener ingresos suficientes para pagar en el mercado los servicios sociales (modelo residual).

Lejos de ello, la reforma laboral acabó generando "nuevos pobres" entre la PEA urbana. Por su parte, la caída en la tasa de salarización del sector privado moderno/ formal junto con la precariedad en el empleo público y privado<sup>8</sup>, restringirían el mercado de consumo de tales servicios sociales, ocasionando, por ejemplo, la disminución en el número inicial de las AFP y las EPS.

La fragilidad del mercado laboral peruano no estaría ofreciendo las condiciones necesarias ni suficientes para la operación de una política social residual. La exclusión social podría ser el referente inmediato. (*Julio Gamero - desco*) ■



Durante los últimos 60 años, los americanos nos hemos visto favorecidos con el trabajo conjunto de dos grandes organizaciones: la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Fundación W.K. Kellogg. A pesar de la diferencia en el tipo de acciones y los actores con los que trabajan, pues la OPS tiene como objetivo ayudar a sus Estados miembro a moldear políticas de salud pública y a crear iniciativas de gran escala mientras que la Fundación Kellogg se dedica principalmente a la programación a nivel comunitario, esta alianza ha logrado direccionar esfuerzos individuales en pro de un objetivo común “ofrecer a las personas nuevas esperanzas y una posibilidad de alcanzar su pleno potencial” a través de la superación de los innumerables problemas existentes en la salud pública.

En este difícil camino, estas dos organizaciones han realizado distintas acciones en áreas como la nutrición infantil, la salud oral, la salud materno-infantil, la salud en adolescentes y jóvenes y la salud familiar. Para ello, han destinado grandes esfuerzos a la formación de profesionales capaces de proveer soluciones a los problemas particulares de cada tema mencionado; así como han mejorado los niveles de acceso a la salud pública de los más necesitados.

En sus inicios por la década del 40, propio de una alianza en formación, la asociación OPS-Fundación Kellogg se dedicó a combatir problemas muy específicos como el control de enfermedades venéreas en la frontera estadounidense-mexicana durante la segunda guerra mundial para lo cual se estableció el Programa de Control de Enfermedades Venéreas en la Frontera Mexicana que más adelante concluiría en



# OPS y KELLOG: Una combinación efectiva<sup>1</sup>

la formación de Centro de Demostración y Enseñanza para el Control de Enfermedades Venéreas. Paralelamente, se estaba trabajando en el combate de la nutrición infantil a través de la formación de dietas balanceadas a partir de los alimentos típicos locales, esta experiencia comienza en México pero luego se amplía a varios países de América Latina con la constitución del Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá el cual inicia sus operaciones con apoyo de la OPS y la Fundación Kellogg.

A partir de los éxitos obtenidos en su trabajo inicial como alianza en el mejoramiento de la nutrición y el combate de enfermedades, y entendiendo que el problema de la salud en Latinoamérica y América Central tenía que ser abordado desde una perspectiva múltiple que aborde diversos aspectos de la vida familiar como el poco acceso a servicios básicos, el hacinamiento, la desnutrición, la pobreza, etc., los funcionarios de la OPS y la Fundación Kellogg entendieron que tenían un amplio camino por recorrer en el cual se debía dar espacio a nuevas líneas de intervención que apunten al mejoramiento de la salud. Posteriormente, se han afrontado problemas en áreas como la salud oral, la salud materno-infantil, la salud en adolescentes y jóvenes, la salud familiar y el acceso a los servicios de salud.

<sup>1</sup> Elaborado sobre la base del libro “UN HEMISFERIO UNIDO” publicado por la Fundación Kellogg en honor a los 100 años de la Organización Panamericana de la Salud.



De esta manera, siguiendo una estrategia de irradiación de conocimientos y capacidades, la alianza inicia acciones de formación de profesionales provenientes de diversos países de América Latina con el objeto de que éstos puedan aplicar lo aprendido así como difundir sus nuevos conocimientos en sus lugares de origen con lo cual se conseguiría propagar capacidades en materia de salud a las diversas zonas de América Latina. En ese sentido, se constituye un Programa de becas y un Programa de Educación en Administración de Servicios Públicos; además se desarrollan Unidades de Cuidado Intensivo en Hospitales Docentes, Centros de Educación en Salud (ECLATES) y se constituyen Núcleos de Desarrollo e Investigación (NIDES).

Considerando que las mujeres en edad fértil y los niños constituyen un porcentaje muy alto de la población y que sus condiciones de salud son precarias, en especial los niños, la salud materno-infantil se constituye como un componente principal de la asociación OPS-Fundación Kellogg. Así, durante los años 70, se ejecutan acciones un pro de la mejora de la salud materno-infantil como el Programa de Inmunización contra la Difteria, Tos Convulsiva y Tuberculosis y el Programa para el Desarrollo de la Salud Materno-Infantil. Posteriormente en los 80, identificando que en la cultura latinoamericana se tiene como unidad social básica a el núcleo familiar y que todo individuo lucha contra la adversidad bajo el escudo de este núcleo, en una segunda etapa de

intervención en salud materno-infantil, se desarrolla el “Programa Regional de Atención Perinatal y Materno-infantil con Énfasis en la Atención de Salud Primaria para el Núcleo Familiar “. A partir de esta experiencia y ya en una tercera etapa, la colaboración OPS-Fundación Kellogg continuó enfocada en las familias como la base del cambio en la cual se organizó grupos de conectividad, cuya misión colectiva era la investigación, desarrollo y evaluación de tecnologías de salud. Dichos grupos tienen como sus productos: la creación de una metodología para equiparar la tecnología con las necesidades, calidad, investigaciones sobre la repercusiones en la salud materno-infantil de los estilos de vida y sistemas culturales, investigaciones sobre el abuso infantil, entre otros.

En los 90, la OPS y la Fundación Kellogg amplían su cobertura a un público que hasta entonces no había gozado del interés de instituciones preocupadas por la salud: los adolescentes. En esta década, estas dos organizaciones destinan esfuerzos para cambiar la percepción de los líderes de salud pública de la región sobre los peligros que enfrentan los adolescentes, acciones como la publicación “Enfoque de Aptitudes de Vida” han ayudado a la difusión de este nuevo tema como problema de salud en los adolescentes. Así, bajo el marco del Plan de Acción para la Salud del Adolescente en la Américas firmado por los países miembro de la OPS en el XXXVI Consejo Directivo llevado a cabo en 1992, se crea el “Proyecto para Apoyar Iniciativas Nacionales en Salud Integral de Adolescentes en la Región de las Américas” que tenía como uno de sus objetivos el ayudar a los programas nacionales de salud a satisfacer las necesidades de los adolescentes. Además, caracterizado por su énfasis en la participación juvenil, ha dado a la juventud latinoamericana la oportunidad de convertirse en actor del cambio y desarrollo en sus comunidades.

La alianza OPS-Fundación Kellogg tiene en su haber un innumerable conjunto de acciones que han contribuido a la mejora de la salud de los pueblos de América y que es imposible mencionar en este artículo. Acciones que en muchos casos no son conocidas por el total de personas que conformamos los pueblos americanos pero que sí son recordadas y profundamente valoradas por todos aquellos que han podido tener un contacto con estas dos organizaciones ya sea a través del beneficio o su participación en las mismas (Raúl Ruiz / **.desco**).

# Principales Acciones Realizadas

NOMBRE	TEMA	AÑO DE INICIO
Constitución de Dietas Balanceadas	Nutrición Infantil	
Constitución del Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá	Nutrición	
Acciones de Apoyo al INCAP	Nutrición	
Programa de Control de Enfermedades Venéreas en la Frontera Mexicana	Control de Enfermedades Venéreas	
Constitución del Centro de Demostración y Enseñanza para el Control de Enfermedades Venéreas	Control de Enfermedades Venéreas	
Programa de Donaciones de Becas	Formación de RR.HH.	
Promoción de la Medicina Preventiva (Conferencias)	Formación de RR.HH.	1955
Desarrollo de Unidades de Cuidado Intensivo (UCI) en Hospitales Docentes	Formación de RR.HH.	1969
Programa de Educación en Administración de Servicios de Salud (PROASA)	Formación de RR.HH.	1976
Constitución de Centros Latinoamericanos de Educación en Salud (ECLATES)	Formación de RR.HH.	1974
Programa de Educación y Salud Latinoamericana (Creación de Núcleos de Desarrollo e Investigación-NIDES)	Formación de RR.HH.	Mediados de los '70
Centro Regional de Odontología	Salud Dental	1958
Acciones de Promoción en Salud Dental (Conferencias y publicaciones)	Salud Dental	
Departamento de Odontología Preventiva y Salud	Salud Dental Preventiva	1962
Proyectos de Innovación en la Educación y Prácticas Dental	Salud Dental	1977
Programa de Fluorización del Agua	Salud Dental Preventiva	Finales de los '60
Estudio Sobre la Fluorización de la Sal	Salud Dental Preventiva	1964
Proyectos de Fluorización	Salud Dental Preventiva	1986
Programa Preventiva de Salud Oral	Salud Dental Preventiva	1996
Proyectos de Articulación de Servicios de Enseñanza (TSA)	Acceso a los servicios de Salud	En los '60
Programa Multifacético "Fortaleciendo la Implementación de Sistemas Locales de Salud: en Asociaciones con la Comunidad"	Acceso a los servicios de Salud	1987
Programa "Una Nueva Iniciativa en la Educación de Profesionales de la Salud (UNI)"	Acceso a los servicios de Salud	1992
Programa de Apoyo al Proyecto UNI	Acceso a los servicios de Salud	1996
Programa "Nueva Enseñanza y Nuevas Prácticas"	Acceso a los servicios de Salud	1996
Programa de Inmunización contra la Difteria, Tos Convulsiva y Tuberculosis	Salud Materno Infantil	
Programa para el Desarrollo de la Salud Materno-Infantil	Salud Materno Infantil	1974
Programa de Capacitación en el Empleo (dirigido a los profesionales de la salud)	Salud Familiar	
Programa Regional de Atención Perinatal y Materno Infantil con énfasis en la atención en Salud Primaria para el Núcleo Familiar	Salud Familiar	
Formación de Grupos de Conectividad	Salud Familiar	
Proyecto para Apoyar Iniciativas Nacionales en Salud Integral de Adolescentes y Jóvenes	Salud en Adolescentes y Jóvenes	1992
Proyecto para Apoyar Iniciativas Nacionales en Salud Integral de Adolescentes y Jóvenes (Segunda etapa)	Salud en Adolescentes y Jóvenes	1997