

## Nueva Sociedad Separatas

Imelda Vega-Centeno

**¿Los comedores populares son política social? Entre la nominación y la violencia simbólica**

Artículo aparecido en Nueva Sociedad 193, septiembre-octubre 2004, pp. 146-162.

## ***¿Los comedores populares son política social?***

*Entre la nominación y la violencia simbólica*

**Imelda Vega-Centeno**

*A fines de la década de los 70, en el Perú, una espontánea respuesta popular ante las políticas de ajuste estructural, generó una solución de emergencia al problema del hambre: los comedores populares. Este sistema organizativo y su relativo éxito, llamó la atención de políticos, científicos y Estado. Más que estudiados, los comedores fueron nominados con intenciones políticas diversas. Ello se convierte en violencia simbólica cuando Fujimori los eleva a política social. Se requiere de una propuesta de análisis de las organizaciones espontáneas del pueblo y sus alcances en el campo de las políticas estatales de lucha contra la pobreza.*

**A** fines de la década de los 70, al implementarse las primeras políticas de ajuste estructural en el país, como a muchos científicos sociales comprometidos con las reivindicaciones populares, me tocó acompañar el proceso de organización popular en su lucha por la supervivencia. Fui testigo entonces del surgimiento de las «ollas comunes», sistema de solidaridad entre los más pobres, que permitió comer (durante largos meses) a los despedidos de las empresas, así como a sus familias.

---

**Imelda Vega-Centeno:** socio-antropóloga peruana; ha realizado diversos trabajos en el área de la sociología de las religiones y de la cultura, sobre todo en su relación con los aspectos culturales de la práctica política.

**Palabras clave:** políticas sociales, lucha contra la pobreza, comedores populares, Perú.

**Nota:** El presente trabajo forma parte de una reflexión mayor preparada para la Fundación Friedrich Ebert, Perú, y que tiene por título: «Los comedores populares: nominación autoritaria, violencia simbólica y voluntarismo político», inédito.

---

Este proceso organizativo popular fue creciendo en la medida que las políticas de ajuste no generaban empleo suficiente, ni sistemas de protección social para los excluidos, y sobre todo en la medida en que este último fenómeno fue generalizándose a partir de una creciente precarización del empleo y del crecimiento de la pobreza extrema, productos ambos del modelo económico puesto en marcha. Este esfuerzo formidable de las mujeres por sobrevivir a la crisis, por apostar por el futuro de sus hijos y por no sucumbir a la exclusión, obviamente no podía pasar desapercibido para los agentes de desarrollo, los científicos sociales, ni para los responsables de las políticas del Estado. Un inmenso problema, el del avance de la pobreza extrema, estaba siendo asumido (muy parcialmente) por las mujeres organizadas, quienes a partir de pequeñas donaciones de alimentos (de Cáritas, Ofasa y otras ONGs) más su trabajo voluntario, añadiendo algunos pocos recursos acumulados con la venta de los alimentos y las donaciones en los mercados, estaban cumpliendo un importante papel en la alimentación popular.

Este masivo esfuerzo de las mujeres por sobrevivir al azote de la miseria, llamó fuertemente la atención de los especialistas (feministas y no feministas) en los años 80, quienes analizaron, alentaron, participaron y compartieron estas luchas<sup>1</sup>. Pero, como nos decía un informante, «se sobredimensionaron los alcances de un movimiento urbano por la supervivencia, y sus críticos lo fueron a partir de opciones políticas, más que por un análisis objetivo de los mismos» (Calderón, entrevista).

### ***El cientista social y la tentación de nominar los hechos sociales***

Entre nosotros, son pocos los científicos que actúan solamente desde el ámbito académico. Frecuentemente están comprometidos en la acción social directa, e incluso sus trabajos no existirían si no estuvieran basados en la intervención social, los cuales comprometen desde su base presupuestos epistemológicos

---

1. Tuve la excepcional oportunidad de vivir la experiencia del gobierno de transición (diciembre de 2000 a julio de 2001), como asesora de la Dirección General del Programa Nacional de Apoyo Alimentario (enero-junio de 2001). Entonces me tocó llevar adelante un conjunto de tareas cuyos objetivos eran neutralizar la manipulación política de los comedores populares, buscando la consecución de sus funciones en el marco de la transparencia más completa en el ejercicio de la función pública. Realizamos entonces un primer censo de comedores de Lima Metropolitana y posteriormente organizamos un sistema de Supervisiones en Profundidad (SEP), a partir del cual, finalmente, pudimos tener una imagen precisa de qué era lo que estaba pasando dentro de los comedores y a quiénes se estaba atendiendo, así como la serie de disfunciones que se estaban produciendo dentro de los comedores atendidos por el Pronaa (Programa Nacional de Apoyo Alimentario), tanto en Lima como en el resto del país, alcanzando así una visión nacional del fenómeno, en toda su riqueza y miseria (cf. Vega-Centeno).

fundamentales de la práctica sociológica: su visión *parcial y parcializada* de la realidad y *su carácter hipotético*, es decir provisional, así como su capacidad de interrogar la realidad repetidamente, para hacerle decir su verdad oculta más allá de sus opacidades voluntarias e involuntarias, o de intencionalidades institucionales (Maduro). Analistas e interventores sociales al mismo tiempo, los científicos sociales de nuestro medio se ven confrontados con la miseria material cotidiana, los límites precarios de la organización popular, la insignificancia de las políticas estatales «para los pobres», pero sobre todo con la incapacidad de éstas y de los esfuerzos de los sujetos populares por revertir la situación de exclusión y de inequidad social (Bourdieu 1993, p. 222).

Divididos entre su solidaridad, deseos de compromiso, necesidad de utopías (en un momento de crisis de paradigmas), nuestros científicos comprometidos se encontraron frente a su débil capacidad de objetivar su sujeto de estudio, porque ellos mismos eran «débilmente capaces de objetivarse a sí mismos, e ignoraban frecuentemente que su discurso aparentemente científico hablaba menos de su objeto científico y más de su relación personal con este objeto» (Bourdieu 1992, p. 48). Esta afirmación es particularmente cierta en el caso del fenómeno «comedores populares», inclusive en trabajos que quieren confrontar la producción sociológica sobre los mismos con un conjunto de teorías interpretativas (Lora), recorrido que pocas veces llega a formular cuestiones de fondo (Anderson 1991; 1994; Granados 1996b).

En cuanto a la producción sociológica en torno de los comedores populares, podemos decir que frecuentemente se ha «limitado a ‘calificar’ con términos sociológicos o con citas de Marx a dichos fenómenos, sin preocuparse de confirmar las hipótesis ni las teorías utilizadas, traicionando el espíritu de quienes las produjeron» (Bourdieu 1984, p. 150). El sujeto de análisis «comedores populares», se convirtió paulatinamente en un discurso justificador de posiciones políticas, «perdiendo el interés por comprender las especificidades del desarrollo del país, cuando no derivando en un discurso moralista que quería marcar el ‘deber ser’ de los hechos sociales» (ibíd., p. 151).

¿Qué más tentación de profetismo social (Bourdieu) que un vigoroso movimiento de lucha por la supervivencia, surgido al mismo tiempo que sucumbía la organización sindical y que los proyectos políticos de izquierda eran fuertemente azotados por los efectos del terrorismo y de la caída del Muro de Berlín? «La sociología profética opera con la lógica según la cual el sentido común construye sus explicaciones cuando se contenta con sistematizar falsamente las respuestas que la sociología espontánea da a los problemas existenciales» (ibíd.).

La tentación profética, sumada a la necesidad de creencia en un momento de crisis de paradigmas, contribuye eficazmente a este sobredimensionamiento del fenómeno de los comedores populares, pero en torno del mismo no solo se producía un error de dimensiones, sino una serie de fenómenos de nominación que los distintos actores institucionales involucrados ejercieron de manera parcial y parcializada, y, frecuentemente, políticamente intencionada (Maduro).

Pero los periodistas y políticos expropian una conceptualización sociológica así producida en torno de fenómenos sociales que sorprenden e interrogan a todos; de esta manera los conceptos con los que se califica a aquellos (los comedores populares en nuestro caso), resultan «etiquetas posibles de ser pegadas arbitrariamente sobre cualquier objeto, la etiqueta dice lo que designa, dice que tal objeto es diferente sin enunciar en qué consiste la diferencia; el concepto pegado, adosado, viene a ser un instrumento de reconocimiento y no de conocimiento, refiere a un objeto empírico diferente, pero sin hacer análisis de la diferencia» (Bourdieu 1984, pp. 35-36).

Esta capacidad de designación de una clase de fenómenos sociales por un simple «pegote» de conceptos resulta reducida a un «acto de nominación, que corresponde a la lógica ordinaria de este género de operación, dar un nombre, un nombre único, algo así como el apellido de los individuos, que los diferencia de otros que podrían tener el mismo nombre propio, acto de nominación que según Lévi-Strauss significa adoptar uno de los puntos de vista posibles con respecto a él y pretender imponerlo como punto de vista único, legítimo» (ibíd., p. 41).

El proceso de nominación según Lévi-Strauss forma parte de los sistemas primarios de clasificación en torno de la oposición binaria universal / particular, cuando las redes de poder tratan de aprisionar lo real prolongando su acción hasta más allá de los límites de clasificación, «allí donde ya no es posible clasificar sino nominar» (Lévi-Strauss, p. 222). «Sistema de nominación que va mucho más allá de la simple práctica de clasificación, conformando un complejo sistema de códigos y de transformaciones del sentido» (ibíd., p. 226).

### ***Los comedores populares: ¿prebendismo patrimonialista?***

Por tener como punto de partida la precariedad de su condición económica y social en un momento de desmedro del poder político de las organizaciones

***Los comedores  
populares  
nacieron como  
una respuesta  
valerosa  
y creativa  
ante el hambre  
del pueblo***

populares, el tipo de relación que establecen los comedores populares con el Estado se enmarca en la tendencia hacia una relación patrimonial con el mismo, asumiendo progresivamente características de un corporatismo prebendista, limitando sus posibilidades de acceso a la participación política clientelar, propia de los movimientos sociales, y tendiendo más hacia el clientelismo.

Recordemos que el patrimonialismo es una forma de organización política donde las relaciones de subordinación están determinadas por la dependencia económica y por los sentimientos tradicionales de lealtad y de respeto de los gobernados hacia los gobernantes. En el Estado patrimonial, las relaciones políticas

***En el esquema  
 neoliberal  
 los derechos sociales  
 resultan sacados  
 de la esfera pública***

son señoriales aunque limitadas por la ley de reciprocidad, los gobernados «prestan servicios» a los gobernantes a cambio de la protección que éstos les acuerdan; el régimen patrimonial nace de una descentralización del patriarcalismo doméstico de la familia extensa (Willems, p. 164).

El esquema patrimonialista se abre paso a una serie de regímenes prebendistas, que consisten en «concesiones individuales no hereditarias del usufructo de un bien, renta o beneficio ligado al régimen patrimonial como principio de organización política» (ibíd., p. 200).

Si tenemos en cuenta que el corporatismo es «una tendencia abusiva a la solidaridad interna y a la defensa de los intereses del cuerpo o gremio» (RAE), el lector crítico podrá entender el proceso de conceptualización seguido para elaborar nuestra hipótesis interpretativa: los comedores populares, sobrevenidos beneficiarios del Estado, desarrollan una relación patrimonialista con el mismo, que es retribuida con determinadas prebendas por parte de aquél. Una vez establecida esta relación y ante el enrarecimiento del ambiente democrático local, los comedores populares y las organizaciones populares de mujeres en general, ven estrecharse más aún su campo de negociación política, cayendo progresivamente en formas de corporatismo prebendista que les aseguran un débil beneficio, dentro de un esquema económicamente excluyente, políticamente autoritario y de corrupción generalizada. Este proceso es provocado por diversos hechos sociales y percibido de diferentes formas. En los años 80, Sendero Luminoso buscó cooptar las organizaciones de mujeres, insuflando una mezcla de miedo y culpa entre las socias y acusando directamente a las dirigentes de los comedores: la denuncia de «corruptas, vendidas al gobierno», así como las de «sobreexplotación a las socias» se generalizaron, sembraron dudas e inclusive *justificaron* asesinatos como el de María Elena Moyano o el de Pascuala Rosado. Esas denuncias se conjugaron con una percepción que las acusa de



«ociosas, no trabajan en su casa, están chismeando todo el día, son mujeres que están acostumbradas a que les regalen las cosas. Yo soy mujer de trabajo, mis hijos también, no vamos nunca a los comedores» (entrevista, San Juan de Lurigancho, 2001). A esta acusación se une la comprobación del *estockeo* de alimentos, venta de productos de las donaciones en mercados y a fábricas clandestinas, situación que nosotros comprobamos largamente (a través de la SEP) en 2001 (Vega-Centeno), hechos que por demás habían sido profusamente denunciados desde 1996 (Granados 1996a, p. 8).

### ***Los comedores populares y sus alcances sociales***

Es imprescindible tener claro que los comedores populares nacieron como una respuesta valerosa y creativa ante el hambre del pueblo; era una medida de emergencia de los más pobres frente al hambre producido por el desempleo masivo. Ni las protagonistas directas ni sus primeros asesores pretendieron hacer de ellos una política social contra la pobreza. Esta nueva forma de nominación estatal se produce en la década de los 90, cuando el Estado ve en ellos no solo la posibilidad de votantes cautivos, sino de una clientela sometida por la necesidad, lo que podía mostrar un programa de distribución de alimentos como si fuera una política social. Este sobredimensionamiento del alcance de una medida espontánea de emergencia permitió publicitar la supuesta inversión social del gobierno fujimorista, prestigiarlo frente a los organismos internacionales que aceptaban este tipo de alardes asistencialistas como si fueran muestras de gran arraigo popular de un gobierno y un modelo económico que, justamente, no generaba espacio para políticas sociales propiamente dichas.

Las organizaciones populares femeninas de lucha por la supervivencia afrontan las necesidades de supervivencia y alimentación producidas por la aguda crisis económica y el severo modelo económico puesto en marcha. Se ha dicho que los comedores se beneficiaron de una «economía a escala», que su ahorro real era «de energía», cuando un grupo de mujeres reunidas para recibir un aporte del Estado en alimentos (30% de la ración), juntaban sus economías para hacer compras y cocinaban colectivamente, de modo que, con un mínimo de gastos comunes más el trabajo voluntario de muchas, podían reducir bastante sus costos (Barrig/Fort; Béjar, p. 132; Lora/Bravo). Algunas autoras quisieron ver la reactivación de la reciprocidad andina (Lora/Bravo), pero si bien un mínimo de solidaridad es indispensable para que el esquema funcione, en la segunda sección de este trabajo demostramos que los resabios de reciprocidad desaparecen y se pervierten pronto, estando bien lejos de los complejos sistemas relacionales de la reciprocidad asimétrica del mundo andino.

### ***La miseria del mundo y cómo aliviarla***

Es importante mostrar cómo en un sistema «sin alma» como el liberal «la ayuda directa a la persona reduce la solidaridad a una simple prestación financiera que permite consumir sin buscar reestructurar el consumo» (Bourdieu 1993, pp. 222-223). Es decir que se ha pasado de las políticas estatales que buscaban actuar sobre las estructuras a otra que busca simplemente corregir algunos defectos de la distribución desigual de los recursos de capital económico y cultu-

ral. «Estamos ante una especie de caridad del Estado destinada, como en la filantropía, a los pobres y necesitados» (ibíd., p. 223).

Esta visión de los desposeídos, de los que necesitan ayuda de la caridad, es lo más lejano de la ciudadanía. Los menesterosos reciben la ayuda, la caridad de los otros (Estado, instituciones) y no son percibidos como sujetos de derechos; o como dirían Fraser y Gordon (cit. por Guzmán) «gestamos ante el donativo puro, unilateral, en el que el receptor no tiene ningún derecho y al que el donante no está obligado. Los pobres aparecen como seres pasivos, que no exigen sino que reciben de buena voluntad, acercándose así peligrosamente a cambiar derechos por caridades». En el esquema neoliberal los derechos sociales resultan sacados de la esfera pública, por eso los más pobres son asumidos como objetos de caridad, en la medida en que las consecuencias de ésta son vistas como producto de la buena voluntad de los gobernantes o de los organismos internacionales.

Por estas razones es preciso relacionar ciudadanía, pobreza y estrategias desarrolladas por las organizaciones de las mujeres, para despertar en ellas nociones de ciudadanía y que accedan a ver sus derechos sociales (entre ellos el derecho a la alimentación) como inherentes a su dignidad humana, y no como mera prebenda que las somete a un Estado patrimonial que a su vez las reduce a sujetos de caridad<sup>2</sup>. Progresivamente desde los años 80, las nuevas formas de acción caritativa estatal contribuyen así, junto con el debilitamiento del sindicalismo y de las instancias movilizadoras, a la transformación del pueblo potencialmente movilizado en un agregado heterogéneo de pobres atomizados, de excluidos, que se los reconoce cuando plantean problemas o cuando se les recuerda los privilegios de la subvención estatal. Un lugar excepcional para ver los límites de una política social generalizada en nuestro medio es el caso de la educación: nada más extensivo y desigual, por ello discriminante, hasta llegar a constituirse en un capital simbólico negativo, que unido a signos físicos, étnicos, lingüísticos, junto con apellidos y lugares de residencia harán de la exclusión creciente un signo patente de la inequidad del sistema reinante.

Las mujeres son fundamentales para el funcionamiento de los programas estatales contra la pobreza, por su rol materno y por ser proveedoras de servicios. En lugar de incorporarlas como beneficiarias, el Estado debería considerarlas intermediarias de sus programas. Según esta percepción estatal, la respuesta

---

2. Es necesario anotar aquí la difícil situación en la que se encuentran los agentes estatales imbuidos de una vocación social de servicio (son pocos, pero existen), que deben confrontar cotidianamente terribles dramas personales y entran en contradicción con el alcance de la ayuda institucional que están en condiciones de aportar.

de las mujeres a la crisis termina resuelta en el ámbito privado, convertido en espacio social abierto a lo público (Centro, p. 219). La falta de conciencia de las mujeres organizadas, su ausencia en la mediatización de lo que deberían ser las políticas estatales de lucha contra la pobreza, no ha permitido que accedan a ciertos niveles de concertación en materia de demanda y de consumo, que podrían tener cierta incidencia sobre la producción en el campo, ya que la organización urbana de las mujeres por la supervivencia pudo haber permitido nuevos sistemas de relación entre consumidores y productores.

No entender estas dinámicas y la apertura indiscriminada de comedores urbanos (que tienen la lógica espacio-temporal propia de la ciudad) en los últimos rincones del campo, la Sierra o la Amazonia, llega a producir situaciones absurdas: comedores que recibían los repartos pero donde no se podía cocinar, porque en el campo no hay pausa al mediodía, o por las distancias que deben recorrerse a pie; y por otro lado, el hambre perentoria frente a la prohibición de repartir alimentos crudos. Nos tocó comprobar *stocks* de alimentos en zonas de extrema pobreza, por imposibilidad de cocinar y de repartir, así como lugares donde se recibían alimentos a precios altísimos (debido a costos de transporte) y que no podían prepararse porque en una cocina de leña a más de 3.500 metros de altura no se alcanzaba la cocción (Vega-Centeno).

### ***Demanda alimentaria: urgencia y límites***

Una comprobación frecuente es que los programas de alivio a la pobreza terminan ayudando a la población no pobre. En el caso de la ayuda alimentaria, dos informes recientes muestran que aproximadamente un 34% de los hogares que han sido beneficiados no están comprendidos en la población-objetivo de los mismos (PCM-CIAS, p. 8; Vega-Centeno). Una forma de evitar esta desviación sería mitigar el carácter puramente asistencial de los mismos y orientarlos a la generación y fortalecimiento de las habilidades económicas, sociales y políticas de los más pobres en la construcción de espacios locales «para que las personas y organizaciones de base puedan determinar sus necesidades sociales, productivas y de infraestructura de apoyo, mediante la participación democrática, y estar en capacidad de administrar y ejecutar directamente buena parte de los recursos de inversión que se destinan al alivio de la pobreza y mejorar su calidad de vida» (PCM-CIAS, p. 9).

Es decir, disminuir el carácter asistencial de la ayuda directa, debido a sus limitaciones objetivas, y orientar dichos recursos a completar los ingresos familiares, propiciar mayor demanda, contando con el aporte privado para la genera-

ción de empleo en forma sostenida: lugar donde incidirá el Estado con la inversión pública e infraestructura indispensable para desarrollar la producción y mejorar las condiciones de competitividad en el país (ibíd.). Esta es una perspectiva completamente diferente a la «limitación de los miserables sin esperanza, que pierden el valor de desear un trato mejor y aprenden a obtener los placeres de pequeñas concesiones» (Sen, p. 165).

En los 10 primeros años de estos programas, la comprensión estatal de los mismos estuvo centrada en torno de la administración de subsidios en alimentos. La política de compensación alimentaria fue un componente importante dentro del programa de ajustes periódicos de la economía; no se ponía en cuestión el gasto social en estas materias, los «modelos» de desarrollo de entonces no cuestionaban la necesidad de subsidiar estos programas de alimentos para las organizaciones de base, particularmente identificados con las demandas de las mujeres, sin llegar a ser vistos como problemas sociales globales que exigen la atención del Estado (Granados 1996b, pp. 118-119). Las mujeres se relacionan en torno de intereses concretos, lo cual tiene que ver con los sistemas de reproducción, como señaláramos más arriba; sin embargo, en su gran mayoría no logran organizarse con un carácter más político y de reivindicación ciudadana, ni articularse para constituir propiamente un movimiento (Rodo/Hevia, cit. por Granados 1996b). Por estas razones es necesario cambiar nuestra óptica sobre la percepción del alcance y efectividad de estos programas, orientar una mirada analítica hacia las prácticas sociales de los actores, superar la nominación y someterlos al rigor del análisis en torno de los movimientos sociales, sus distintos niveles organizativos, y sus posibilidades políticas y ciudadanas. Una objetivación seria y coherente de los mismos podría orientar sus virtualidades (si es que aún existen) hacia la participación de las organizaciones sociales en las políticas sociales.

En la perspectiva de las demandas sociales de la población y la elaboración de políticas sociales, habrá que tener en cuenta las crecientes demandas en materia de derechos humanos y dignidad, presión social que apunta hacia lo que se llama ahora el desarrollo humano. Es preciso tener en cuenta que la pobreza es un atentado grave contra la dignidad humana y abarca aspectos sobre los que se han ocupado muchos foros nacionales e internacionales. Podríamos resumir diciendo que la pobreza deteriora de tal manera la calidad de vida de amplios sectores de la población, que éstos no tienen garantizado un modo de vida con mínimos aceptables, fenómeno que en el Tercer Mundo tiene características

*Las llamadas  
políticas sociales  
en el Perú,  
no existen como  
políticas públicas*

***Un balance crítico  
 de los programas  
 de alivio  
 a la pobreza  
 nos muestra  
 un debilitamiento  
 de la capacidad  
 de gestión  
 de la población***

estructurales duraderas, trampa de la cual los pobres no vislumbran salida (Comisión Independiente, pp. 40-41). Esa calidad de vida implica poder, pues coloca a quienes gozan de ella por encima de los niveles de supervivencia y les permite reducir las diferencias e inequidades entre los individuos; por ello la lucha contra la pobreza y el despilfarro de los recursos son esfuerzos éticos de construcción ciudadana (ibíd., pp. 82 y 132).

Muchos foros, gobiernos y planes políticos afirman que «la eliminación de la pobreza, la desigualdad, la explotación, el analfabetismo y las privaciones en general son importantes en la medida en que haya un incremento de utilidades» (Sen, p. 165). A esta visión el autor opone su percepción de la limitación de la teoría de las necesidades básicas por ser conceptos pasivos, proponiendo su teoría del crecimiento en capacidades:

La perspectiva de una libertad positiva se relaciona de forma natural con las capacidades de la persona, más que con la plena satisfacción de las necesidades; mientras que la perspectiva de la plena satisfacción de las necesidades aporta algunas ventajas obvias en el caso de seres dependientes, para los adultos responsables la perspectiva de las capacidades puede ser más adecuada, por lo que supone y para relacionarla con el tema de la libertad, que son los objetivos generales del desarrollo (ibíd., p. 166).

El desarrollo y la disminución de la pobreza tienen entonces cuatro componentes: 1) los medios para la creación de las capacidades y recursos que se dan a través de la iniciativa privada y del Estado; 2) las reglas de adquisición de derechos provenientes del pacto social que organiza un país, y de las instituciones que administran su funcionamiento económico y político; 3) la conversión de los derechos en capacidades; y 4) la elección entre creación de capacidades y recursos presentes o futuros, y la forma como se fijarán los derechos para garantizar la estabilidad temporal en la satisfacción de las necesidades (Gonzales de Olarte, p. 16).

La aproximación sobre las capacidades de Sen considera al desarrollo como la expansión de las libertades individuales que el pueblo tiene razón de desarrollar. En este sentido, la aproximación de las capacidades no trata de ser una teoría total sobre la justicia, solamente especifica un espacio sobre el cual debe asentarse el proceso de desarrollo. La aproximación sobre las capacidades de Nussbaum les permite el llegar a ser una teoría total sobre la justicia; primeramente especificando las libertades individuales que el proceso de desarrollo debe producir y enlazar dichas libertades como herramientas de trabajo llamadas *de-*



*rechos individuales*, lo que significa pasar de meras «capacidades» a derechos (Deneulin/Mella, p. 1).

Si como teoría de la justicia la aproximación de las capacidades quisiera arribar a ser una teoría social que libera la vida de los pobres de las ataduras que los oprimen, estas necesidades no deben quedarse solamente en un enfoque liberal centrado en las libertades individuales, sino tomar en cuenta una vía más decisiva para el proceso sociopolítico, que es parte de una historia colectiva y cuya dimensión histórica es constitutiva de la libertad humana. Es decir que la aproximación de las capacidades podría llegar a ser una teoría mayor sobre las libertades si articulase lo relativo a las libertades individuales en la acción concerniente con las posibilidades históricas. La dimensión histórica introduce una larga visión sobre la realidad, promoviendo las capacidades individuales a través del ejercicio de la libertad individual. La filosofía de la historia consiste en situar a la libertad humana siempre dentro de una historia colectiva, en una apropiación colectiva de las posibilidades (ibíd.).

### ***Políticas sociales y organizaciones por la supervivencia***

Las políticas sociales han sido elaboradas como respuesta a la cuestión social, es decir, como réplicas a los problemas sociales concretos, en lugar de ser un conjunto general de medidas destinadas a resolver problemas precisos. Las políticas sociales fueron concebidas y aplicadas como atención a los desórdenes y enfrentamientos que reflejaban una permanente tensión en las relaciones de poder, por ello están lejos de temas como la equidad o la redistribución de recursos. Por eso es que aún no tienen respuesta satisfactoria las preguntas sobre cómo dar forma a políticas sociales destinadas a promover los derechos sociales: educación, salud, trabajo; allí donde las condiciones son totalmente diferentes de las que permitieron el nacimiento de la protección social familiar en otros países (Comisión Permanente, p. 143). ¿Cómo dedicar las energías y los recursos a suprimir el azote de la pobreza, con qué incentivos?; ¿cómo encontrar el equilibrio justo entre indigencia y consumo superfluo?

Un reciente estudio grafica la situación de las políticas de alivio a la pobreza como una telaraña de alternativas cruzadas,

en el sentido de que bastaba que un grupo meta (mujeres, escolares, jóvenes, desempleados, etc.) accediese a una de las áreas de la acción social gubernamental para que quedase cautivo de alguna institución y que a partir de su posición en el espectro político pudiera demandar, a su vez, el concurso de otras entidades. Así se generaba el escenario en que el secuestrado se identificaba con el secuestrador. Muchos organismos de base se identificaron con el gobierno y los programas sociales y perdieron el rumbo de combatir la pobreza (Beltrán et al., p. 14; v. tb. Vásquez 2000a, pp. 90-101).

Pero las llamadas políticas sociales en el Perú, no existen como políticas públicas<sup>3</sup>; lo que hay es un conglomerado de programas estatales dispersos y descoordinados; las políticas sociales son planes, declaraciones o interpretaciones generales que guían o encauzan el pensamiento de los actores para la toma de decisiones en materias sociales. Por eso las políticas sociales prevén problemas, son flexibles, porque deben estimular la libertad y la iniciativa dentro de sus límites políticos, y son definidas a través de procesos que suponen consenso: hablamos de la identificación de los problemas, de la fijación de una agenda de trabajo, de la adopción de determinadas políticas, así como de su puesta en marcha y evaluación (Béjar, p. 13).

Las políticas sociales son políticas públicas, que orientan el comportamiento del Estado sobre problemas específicos sentidos como tales por los habitantes; por ello sus elementos son la población, el Estado y las líneas de acción que ambos deben poner en práctica. Las políticas sociales en general son las que tienen que ver con las condiciones de vida de las personas que comparten una sociedad, su objetivo no es solo llegar a buenas condiciones de vida, sino alcanzar el pleno desarrollo humano. Por eso son importantes los aspectos ideológicos, que harán cambiar los contenidos de las políticas, lo cual nos remite a la necesidad de realizar evaluaciones permanentes que pongan en relación la función social de las iniciativas y la acción de los actores institucionales, esto en cada etapa histórica, para objetivar los contenidos y orientaciones de las mismas (ibíd., p. 16). Las metas de las políticas sociales deben ser el bienestar como mínimo, y el goce equitativo como objetivo último, goce de los bienes del medio y de la sociedad, en el pleno desarrollo de las capacidades individuales y colectivas. Por ello la existencia y efectividad de las políticas sociales no son el producto de la abundancia de recursos, sino del desarrollo de la responsabilidad y conciencia social (ibíd., p. 22).

En el Perú no ha habido políticas sociales propiamente dichas; lo que ha primado son diversos servicios y programas públicos, segmentados, duplicados y poco eficientes. Es en épocas muy recientes cuando el Estado acepta la obligación de diseñar y ejecutar políticas con objetivos nacionales y con claras metas de bienestar. Un balance crítico de los programas de alivio a la pobreza nos muestra un debilitamiento de la capacidad de gestión de la población; falta de sostenibilidad de los servicios y programas; débil institucionalidad; permanente

---

3. Definidas como el conjunto de procesos políticos y técnicos que reducen deliberadamente la distancia existente entre un valor observado y un valor esperado de desarrollo. Se espera que a través del diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de decisiones de desarrollo se contribuya a la generación de nuevos valores sociales (Portocarrero et al.; Vásquez 2000b; Vásquez et al.).

provisionalidad; falta de apoyo a la educación; ausencia de una política de empleo; concentración del gasto y de la decisión; fuerte peso de la infraestructura; falta de sustentabilidad institucional; insuficiente participación de la sociedad civil; y la evidente manipulación política de los mismos (Béjar, pp. 196-197).

La participación de la sociedad civil cumple un papel importante en la identificación de las carencias de la población y en la propuesta de posibles soluciones. En casos como el de los comedores populares, donde la población se organiza para la autoprovisión de servicios contando con el apoyo del Estado, a pesar de sus fallas y desviaciones, esta participación no es nada desdeñable, y tiene que ser potencializada para asegurar la eficiencia y la eficacia en la asignación de recursos y la sostenibilidad en el tiempo de los servicios, programas y proyectos puestos en marcha (Eguren et al., p. 37). Recientes diagnósticos plantean la centralidad de las políticas sociales como responsabilidad y obligación social del Estado, contando con la participación de los interesados en las mismas (Comisión Permanente, p. 293). Esta centralidad debe ser coherente e integral, con objetivos claros y metas definidas, con seguimiento y evaluación de su puesta en práctica (PCM-CIAS, p. 24). Para ello es preciso

Impulsar un cambio de cultura que tiene que ser liderado desde una instancia central. Cambio que significa que el funcionario y el servidor público debe abandonar las tradicionales actitudes patrimoniales y paternalistas para reemplazarlas por una auténtica vocación de servicio, lo que significa abrir a la administración pública al escrutinio de la sociedad civil y un serio esfuerzo de democratizar la información poniéndola a disposición de la comunidad incluyendo los pueblos más alejados. Un denodado esfuerzo por reforzar la sociedad civil construyendo capacidades institucionales en las localidades y alentar el empoderamiento ciudadano mediante una auténtica participación en las decisiones y en la administración de los recursos públicos (ibíd.).

El uso y abuso de una estrategia popular en su lucha por la supervivencia, sirvió al Estado de coartada, alibí, frente a la carencia de políticas sociales que remedien el problema de la pobreza. Al asumir el Estado el financiamiento de los repartos de alimentos para los comedores con dineros del erario nacional (por desaparición de donaciones de excedentes agrícolas norteamericanos), se generó la ficción de un programa de lucha contra la pobreza (de nominación estatal), cuando se trataba de un alivio parcial para el hambre de algunos, ya que ni en 1990, antes, o después, esta ayuda llegó a la mayoría de los más pobres.

El Estado asumió retóricamente la política de la focalización de la pobreza, habiéndose mostrado incapaz de llegar a los más pobres generando un sector socialmente intermedio, que se ha convertido en beneficiario de una magra pero duradera ayuda, que no están dispuestos a compartir con los más pobres. Estamos ante un estrato nuevo de beneficiarios, privilegiados, clientela de una

magra e ineficiente ayuda estatal que no logra solucionar ni el hambre inmediata de los más pobres y menos aún los problemas alimentarios de toda la población. Esta situación se agrava cuando los comedores populares urbanos son transplantados como modelo de política social para el campo. Allí no solo la forma de apropiación del tiempo y del espacio es diferente, por lo que el sistema de cocina colectiva del mediodía no funciona, sino que la presencia de productos alimentarios gratuitos significó la quiebra de no pocas economías locales, y la producción agrícola resultó suplantada por productos extraños, empobreciendo más aún a los más pobres y fomentando la migración masiva a las ciudades.

Todos los agentes políticos e institucionales que han tenido que ver con los comedores populares están de acuerdo en reconocer el abuso de nominación cuando se trató a los mismos como «políticas sociales». Es preciso tener en cuenta también que por sus características propias, las organizaciones de lucha por la supervivencia tienen una serie de peculiaridades relacionales que las hacen proclives a la manipulación política, sirven para dar una imagen popular a gobiernos de derecha y de coartada, alibí social a proyectos políticos completamente inequitativos y antidemocráticos.

Es preciso preguntarse sobre el lugar que debieran tener las políticas sociales dentro de un plan de desarrollo nacional, resituar dentro del mismo lo que se llamó la inversión social, y estudiar la mejor forma de capitalizar el potencial de participación popular existente en las organizaciones populares de lucha por la supervivencia, a fin de acrecentar sus posibilidades e iniciativas y de hacerlas partícipes de la construcción de una sociedad más justa y solidaria, superando el patrimonialismo, el corporatismo y el prebendismo que las hacen cebo del clientelismo manipulador de cualquier proyecto político. Esta sería una práctica de ciudadanización que fortalecería al sistema democrático en general.

### **Bibliografía**

- Anderson, Jeanine: *Reproducción social/políticas sociales: la puesta en escena de dos grandes temas en tres breves actos*, Centro Sumbi, Lima, 1991.
- Anderson, Jeanine: *La feminización de la pobreza en América Latina*, Entre mujeres, Lima, 1994.
- Barrig, Maruja y Amelia Fort: *La ciudad de las mujeres: pobladoras y servicios. El caso del Agustino*, Centro Sumbi, Lima, 1987.
- Béjar, Héctor: *Política social, justicia social*, Cedep, Lima, 2001.
- Beltrán, Arlete et al.: *Plan estratégico social: Pesperú 2001-2006. Documento de Discusión*, CIUP, Lima, 2002, manuscrito.

- Bourdieu, Pierre: *Ce que parler veut dire, l'économie des échanges linguistiques*, Fayard, París, 1982.
- Bourdieu, Pierre: *Homo Academicus*, Minuit, París, 1984.
- Bourdieu, Pierre y L. Wacquant: *Reponses*, Libre examen, Seuil, París, 1992.
- Bourdieu, Pierre (director): *La misère du monde*, Libre examen, Seuil, París, 1993.
- Centro: *Mujeres peruanas: la mitad de la población del Perú a comienzos de los noventa*, Centro, Lima, 1993.
- Comisión Independiente sobre Población y Calidad de Vida: *Elegir el futuro. Un programa radical para la mejora sostenible de la calidad de vida*, Iepala, Madrid, 1998.
- Deneulin, Sabine y Pablo Mella: *On Possibilitated Capabilities: The Role of Collective History in the Liberation from Freedoms*, Santo Domingo, 2002, manuscrito.
- Eguren, Fernando et al.: *Evaluación social del desarrollo humano en el Perú*, Acción Ciudadana, Lima, 1997.
- Gonzales de Olarte, Efraín: *Medio ambiente y pobreza en el Perú*, IEP, Lima, 1997.
- Granados, Arturo: *Madresantas y maquiavelas bulliciosas. Mujeres y negociación política*, Calandria, Lima, 1996a.
- Granados, Arturo: *Organizaciones populares de mujeres ¿por una cristiana sepultura o por un cuarto intermedio para la resurrección? Informe preliminar*, Calandria, Lima, 1996b.
- Guzmán, Virginia: «La organización de mujeres populares: tres perspectivas de análisis», Flora Tristán, Lima, 1999.
- Lévi-Strauss, Claude: *La pensée sauvage*, Plon, París, 1962.
- Lora, Carmen: *Creciendo en dignidad. Movimiento de comedores autogestionarios*, IBC / CEP, Lima, 1996.
- Lora, Carmen y Cecilia Bravo: *Balance de la organización de comedores autogestionarios 1980-1999*, Documento y propuesta, Colectivo «Trabajando con mujeres», Lima, 2000.
- Maduro, Otto: «Avertissements épistémologico-politiques pour une sociologie latino-américaine des religions» en *Social Compass* vol. XXVI N° 2-3, 1979.
- Maquet, J.J.: *Le systhème des relations sociales dans le Ruanda ancien*, Tervuren, Bélgica, 1954.
- PCM-CLAS: *Bases para la estrategia de superación de la pobreza y oportunidades económicas para los pobres*, Presidencia del Consejo de Ministros, Lima, 2002, manuscrito.
- Portocarrero, F. et al.: *Gestión pública y políticas alimentarias en el Perú*, Universidad del Pacífico, Lima, 2000.
- RAE: *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, 21ª ed., Real Academia Española, Madrid, 2001.
- Sen, Amartya: «Los bienes y la gente» en *Comercio Exterior* vol. 33 N° 1, México, 1983, pp. 164-172.
- Vásquez, E.: *Impacto de la inversión social en el Perú*, Universidad del Pacífico, Lima, 2000a.
- Vásquez, E.: *¿Cómo reducir la pobreza y la inequidad en América Latina?*, Universidad del Pacífico / IDRC, Lima, 2000b.
- Vásquez, E. et al.: *Los desafíos de la lucha contra la pobreza en el Perú*, Universidad del Pacífico, Lima, 2001.
- Vega-Centeno, Imelda: *Informe final de consultoría*, Pronaa, Lima, junio de 2001.
- Willems, E.: *Dictionnaire de Sociologie*, Marcel Rivière, París, 1961.

### Entrevistas

- Dirigentes de comedores populares durante el proceso de Supervisiones en Profundidad (SEP), de abril a junio de 2001, Pronaa, 2001.
- Sociólogo Julio Calderón C., agosto de 2001.
- Pedagoga Carmen Lora, abril de 2002.