

## La visión del Estado en sectores populares

Carlos E. Aramburú, Rosario Arias, Margarita Díaz, Gina Alvarado y Julio C. Portocarrero – CIES

El objetivo principal del estudio llevado a cabo por el equipo del CIES en Huancayo y Lima<sup>1</sup>, fue aproximarnos a la interacción entre distintos actores sociales en el nivel local, sobre la base de la teoría de los "modelos mentales", para analizar la relación Estado-ciudadano. Para ello, hemos delineado, analizado e interpretado conceptos y modelos mentales en torno a temas clave como "autoimagen", "pobreza" y "papel del Estado", y se han incluido las percepciones sobre los programas de apoyo alimentario que manejan los funcionarios públicos, dirigentes comunales y las beneficiarias de los comedores populares (CP) en estas dos ciudades.

Los objetivos secundarios del estudio son: delinear, analizar e interpretar el concepto de "desarrollo comunitario" para los tres actores estudiados; esbozar las relaciones sociales que ocurren dentro de las comunidades durante la ejecución de los programas de alivio a la pobreza y, finalmente, analizar el modelo mental de Estado que aparece en el discurso de los actores sociales, en especial el de las señoras de los comedores populares.

La labor de campo conducida, durante este estudio, nos ha permitido acercarnos a la percepción que tienen la comunidad, los dirigentes y funcionarios gubernamentales con respecto a los programas. Sin embargo, dado que la muestra de estudio es reducida, aún no podemos extraer conclusiones robustas sobre nuestros hallazgos. Este artículo solo recoge una parte de los resultados o hallazgos.

Utilizando la teoría de los "modelos mentales"<sup>2</sup> y mediante el análisis de forma y contenido del discurso,

*«La hipótesis central es que los modelos mentales constituyen "mapas" compartidos por grupos sociales que tienen ciertas características y circunstancias comunes, y que regulan la interacción entre los diferentes grupos de actores sociales.»*



so, hemos intentado aproximarnos a los constructos predominantes con que cada uno de estos actores concibe la interfaz entre Estado y comunidad. La hipótesis central es que los modelos mentales constituyen "mapas" compartidos por grupos sociales que tienen ciertas características y circunstancias comunes, y que regulan la interacción entre los diferentes grupos de actores sociales. Los modelos construidos podrán servir como base para analizar la viabilidad, eficiencia y eficacia de los programas de asistencia alimentaria en el Perú y otros países con problemáticas similares a la nuestra.

1/ El proyecto fue financiado por la Fundación Ford, a través de la Universidad de Texas (CLASPO).

2/ D'Andrade, Roy G. (1995). *The Development of Cognitive Anthropology*. Cambridge: Cambridge University Press.



La evidencia recogida se basa en grupos focales y entrevistas en profundidad a socias, dirigentes y funcionarios del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa) en cuatro (4) CP de Lima y Huancayo. Para el análisis del discurso se empleó una metodología exhaustiva y rigurosa, basada en principios de la antropología cognitiva y la semiótica aplicada a los estudios sociales.

### **Construcciones sobre la identidad de los pobres**

La construcción del "nosotros" se centra en la **pobreza** y **necesidad** que afecta, en mayor o menor medida, a todos los habitantes de las comunidades estudiadas. *Todos somos pobres, porque como pobre debe(mos) vivir en asentamiento humano*, afirma una socia de un comedor popular de Huancayo. La **necesidad** es extrema y se vincula en el discurso con la lucha por alimentar a la familia, recayendo en las mujeres, principalmente, la responsabilidad de *darles de comer a los niños*. De esta manera, **necesitado** es aquel que tiene que *trabajar para el pan de cada día*. Este "nosotros" —carenciado y vulnerable— conoce el sufrimiento y trabaja para salir adelante. Sin embargo, su esfuerzo es muchas veces incomprendido por "los otros". En el caso de Huancayo, existe un fuerte enfrentamiento con las comunidades vecinas, por lo que el sentimiento de marginación y rechazo se expresa en su discurso con más fuerza que en Lima. De este modo, el "nosotros" trabajador y sufriente es marginado por "los otros", los barrios vecinos, que los perciben injustamente como *rateros* y *ociosos*. *La gente no nos quiere*, afirma con tristeza una de las dirigentes de un CP de Huancayo. En general, en los dos contextos, también se presentan como entes discriminadores a los organismos públicos como el municipio o los programas de ayuda ("ellos").

*«En el caso de Huancayo, existe un fuerte enfrentamiento con las comunidades vecinas, por lo que el sentimiento de marginación y rechazo se expresa en su discurso con más fuerza que en Lima.»*

La pobreza que los afecta se atribuye a varias causas centrales: la primera y más mencionada es el **desempleo**. La desocupación es vista como generadora de pobreza; sin embargo, en este contexto también se habla de ausencia de trabajo estable y adecuadamente remunerado (trabajo mal pagado en el agro, en Huancayo y trabajo informal, *cachuelo*, en Lima). Otra dimensión causal de la pobreza es la familia numerosa y la ausencia del esposo. Los más pobres son los que tienen más hijos. *Nos hemos aumentado mucho los necesitados*, afirma una de las informantes de Lima, mientras que en Huancayo ponen énfasis en las razones por las que esto ocurre:

*...la mayoría quizás por no pensar bien o por poca información, hemos tenido tres y hasta cinco, seis hijos y tenemos que mantener a nuestros hijos (...)* (GF-Socias VC)

Además, en esta zona altoandina se mencionó al terrorismo como causante de pobreza, ya que los obligó a huir dejando sus pertenencias y tierras.

A su vez, para las informantes de Lima, la desocupación y pobreza causan ociosidad y delincuencia. Los pandilleros son presentados como ajenos en el discurso ("los otros").

Es interesante destacar que para las integrantes de los CP de Huancayo, **la pobreza y necesidad es algo que durará para siempre**, por eso desean que la ayuda del Pronaa dure eternamente (véase el gráfico 1). Las informantes perciben su situación como en constante deterioro, lo que se aprecia en la cita siguiente:

*E: ¿Hasta cuando creen ustedes que debe ayudar el PRONAA?*

— *Hasta siempre.*

— ***Hasta que esté abuelita.***

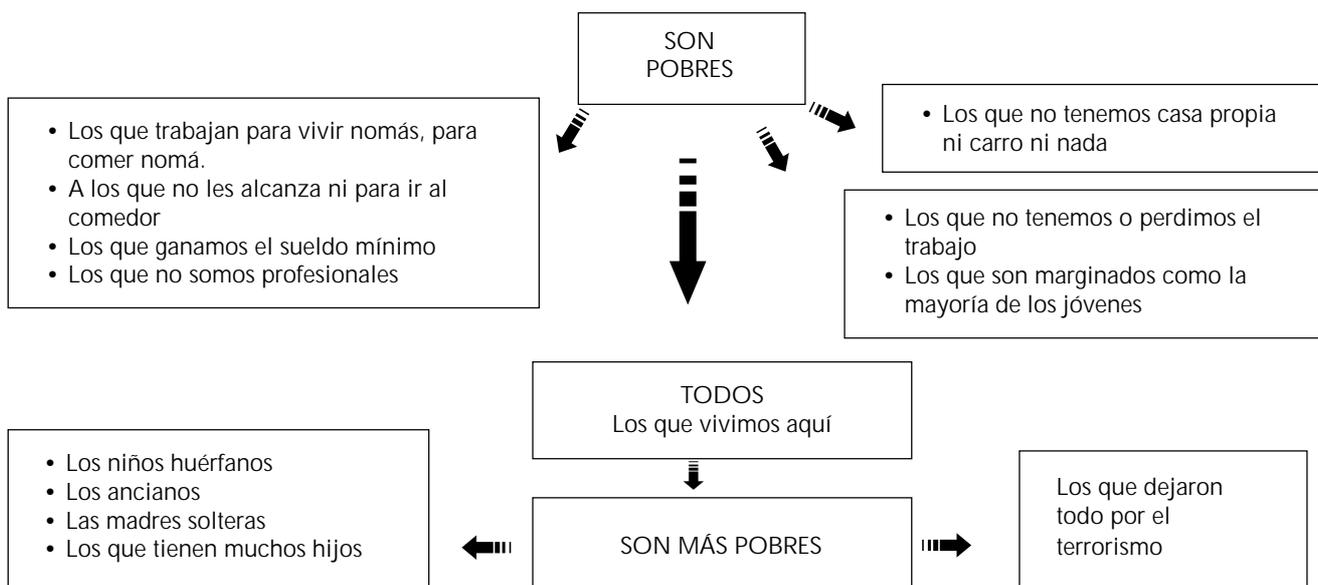
— *Hasta que me muera* (risas) (...)

— *Yo quisiera todo el tiempo* (...)

— ***Que ahora la situación cada día más y más se va agravando, nosotras quisiéramos que sea permanente Pronaa*** (GF-Social VC).

## Gráfico 1

Construcción discursiva de la pobreza y necesidad, según beneficiarias de CP – Huancayo



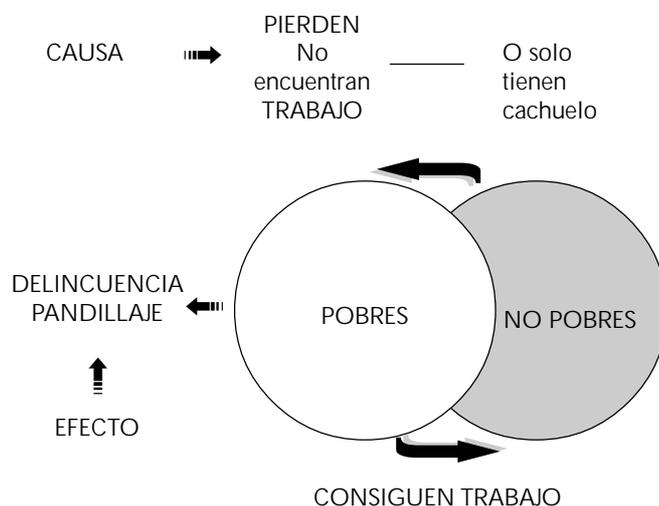
A diferencia de lo encontrado en Huancayo, en donde la pobreza es una condición permanente, para los **dirigentes** de Lima es posible entrar y salir de la pobreza, según se tenga o no trabajo (véase el gráfico 2). Este discurso refleja con precisión los hallazgos de estudios recientes sobre la dinámica de la pobreza, que han encontrado que un 43% de la PEA en Lima está desempleada por períodos cortos y que 2/3 de los pobres tienen al menos una rotación laboral durante el año. Esta movilidad ocupacional anual afecta significativamente sus ingresos<sup>3</sup>.

Por otro lado, en la construcción del “nosotros” se resalta la solidaridad y el apoyo mutuo (por lo menos en el nivel del comedor popular), como uno de sus rasgos positivos. La **organización** se presenta como una de las fortalezas del “nosotros”, ya que es la que los vuelve visibles y hace que sus demandas sean escuchadas por las diferentes instancias del poder. Es, asimismo, esta organización vecinal la que

*«A diferencia de lo encontrado en Huancayo, en donde la pobreza es una condición permanente, para los **dirigentes** de Lima es posible entrar y salir de la pobreza, según se tenga o no trabajo...»*

## Gráfico 2

Modelo circular de relación entre trabajo y pobreza Según las y los dirigentes – Lima



permite que la comunidad desarrolle acciones de **protección y defensa**, especialmente para enfrentar a la delincuencia, en Lima, o para defenderse de sus vecinos, en Huancayo. Por lo tanto, el estar or-

3/ Chacaltana, Juan (2004). “La pobreza no es como la imaginábamos”, en *Socialismo y Participación*, N° 97. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP), abril, pp. 17-21.

ganizadas es un escudo, una defensa contra la vulnerabilidad.

En contraste, para **los funcionarios** ("ellos"), las mujeres de los CP son *difíciles y conformistas*, pues no se esfuerzan por cambiar su situación y más bien se acomodan con el afán de recibir ayuda de otras fuentes. Esto constituye, según su discurso, no solamente una estrategia de vida sino una fuente de conflicto, debido a que se oponen a que la ayuda estatal llegue a otros más necesitados.

Puede teorizarse que, en realidad, el CP es una extensión de las relaciones de familia y de reciprocidad ampliada: el conflicto puede existir, pero se supera porque son *como hermanas*. Esta solidaridad, sin embargo, es endógena, no se extiende a otros CP o a comunidades y barrios vecinos, con los cuales hay una relación de desconfianza y conflicto. "Los otros", especialmente en Huancayo, son vistos como antagonicos, marginadores y culpables de estigmatizarlos como *delincuentes* y aprovechadores. Este modelo mental impide relaciones de solidaridad extra-local y es, posiblemente, uno de los factores que dificulta que los CP formen parte de un movimiento social más amplio<sup>4</sup>.

### **Percepciones sobre el Pronaa y su relación con el "nosotros"**

La visión sobre el Pronaa que se encuentra en el discurso es compleja y, a menudo, contradictoria. Las socias de los CP de Huancayo se sienten próximas a esta institución, cuya misión es, según su discurso, apoyar a los más pobres y necesitados. Por ello, y en



4/ Tocón, Carmen (1999). "Entre ollas y cucharones: ¿movimiento social o movimiento de base?". Lima: La Casa de la Mujer.

palabras de una de las socias: *el Pronaa sí nos da bastante ayuda*. Esto es percibido como especialmente valioso cuando el programa llega a donde *el Gobierno* no lo hace, hasta los *pueblitos perdidos*, en las zonas más *olvidadas* del país. Aun aquellas informantes que no tienen una visión tan positiva reconocen el apoyo que, por lo menos, les da *para un plato de comida*. En Lima, las informantes son más parcas al referirse al programa, lo ven más bien como una institución que *no hace mucho*. En ambos contextos, la visión se hace más crítica cuando se habla de su funcionamiento. Especialmente las dirigentes de los CP se muestran desconfiadas, temerosas de los controles ejercidos por los funcionarios y se refieren a su falta de eficiencia y deshonestidad, lo que entorpece, según su opinión, la marcha del programa.

Aunque persiste en el discurso la visión de la ayuda alimentaria como un *regalo*, muchas de las informantes hablan más bien de un *apoyo*, tendencia que es más clara en el caso de Lima. Sin embargo, en ambos contextos se valora, de manera especial, el hecho de que el Gobierno otorgue *regalos* inesperados en ocasiones especiales (Día de la Madre o Navidad). Esto estaría indicando la persistencia de un modelo mental tradicional, según el cual los gobernantes muestran su interés y preocupación por el pueblo al establecer relaciones pseudo cercanas, que involucran cariño y agradecimiento.

En ambos contextos, se espera que el Pronaa dure *para siempre*, aunque la justificación es diferente. En Huancayo, esta esperanza se basa en el convencimiento de que la pobreza es una condición permanente, que los envuelve y los atrapa, y de la que nunca podrán salir. Esta *necesidad*, que afectará irremediamente a sus hijos y a los hijos de sus hijos, es la que vuelve perentoria la existencia de la ayuda estatal, para que los necesitados puedan sobrellevar su pobreza. Esto implica una profunda visión asistencialista de la función de los programas de ayuda, que se encuentra fuerte-

*«...el CP es una extensión de las relaciones de familia y de reciprocidad ampliada: el conflicto puede existir, pero se supera porque son como hermanas. Esta solidaridad, sin embargo, es endógena, no se extiende a otros CP o a comunidades y barrios vecinos...»*

mente arraigada y convive con discursos más modernos que valoran la capacitación y el empoderamiento. En Lima, la razón para que el programa continúe se relaciona más bien con el hecho de la existencia de un presupuesto público *designado* a abastecer a los comedores populares, lo que podría ser visto, en cierta forma, como un “derecho adquirido”.

La concepción de la pobreza como cíclica y del empleo como precario son también justificaciones para que la ayuda del Estado continúe. En la medida que la pobreza es permanente y generalizada (Huancaayo) o recurrente (Lima), la **focalización**, incluso para los dirigentes, carece de sentido. Esta idea se refuerza con el modelo mental del comedor popular como un espacio que les pertenece y dentro del cual rigen las normas de la solidaridad familiar. Dentro de este espacio propio, que es el comedor popular, las informantes destacan el valor de la capacitación como medio del empoderamiento y, en general, se muestran confiadas de poderlo sostener, aun sin la ayuda estatal. Es, asimismo, claro que su modelo mental identifica una serie de dimensiones positivas invisibles para los dirigentes comunales y funcionarios del programa. Empoderamiento, presencia en un espacio público, experiencia, solidaridad y conectividad son aspectos altamente valorados por las integrantes de los CP. Por ello, su compromiso con este va más allá del apoyo estatal, por lo menos en sus deseos y expectativas. Este discurso contradictorio y complejo revela un incipiente concepto de derechos y responsabilidades, y una base de ciudadanía aún frágil y proclive al populismo.

Asimismo, no es clara la noción de la **tributación** como base financiera de los programas sociales. Algunas informantes (socias) manifestaron que el dinero para programas como el Pronaa sale *del Estado*, de un mágico *Tesoro Público* o que proviene de regalos o *convenios* con otros países. Esto estaría indicando que entre algunas informantes persiste el **modelo vertical** (véase el gráfico 3), que concibe un Estado dador, dueño de gran cantidad de recursos para repartir al pueblo. A pesar de que muchos se refieren a los *impuestos que todos pagamos*, en general, su discurso está plagado de marcas tales como: *no sé, quizá, ¿cómo será?*, que denotan inseguridad con respecto a las fuentes de financiamiento del Estado. El reconocimiento del impuesto indirecto que pagan todos los ciudadanos propicia la construcción de un **modelo mental circular** (véase el gráfico 4), mediante el cual el dinero que el Estado cobra al pueblo, le regresa luego a este en forma de ayuda social:

E: ¿Y el Estado les regala ustedes, o no?  
— No sé, ¿qué se puede decir? este... lo que



estamos pagando los impuestos pues ¿no? de eso más bien, nosotros mismos pagamos de nuestra plata.

E: ¿Qué creen ustedes, qué creen?  
— mmm. (GF Beneficiarias Lima)

Este convencimiento de que todos pagan impuestos y de que es, entonces, su mismo dinero el que les es devuelto por el Estado en forma de alimentos, los hace llegar a la conclusión de que recibir alimentos es un derecho de todos.

Son unos pocos dirigentes los que tienden a mencionar varias fuentes de financiamiento estatal, lo que

«Este convencimiento de que todos pagan impuestos y de que es, entonces, su mismo dinero el que les es devuelto por el Estado en forma de alimentos, los hace llegar a la conclusión de que recibir alimentos es un derecho de todos.»

estaría indicando la presencia incipiente de un modelo más complejo, que presupone la existencia de redistribución social. (gráfico 5)

## Modelos mentales sobre el Gobierno central y el Presidente

El significado contextual del Gobierno central, cuyas menciones espontáneas aparecen por todo el discurso analizado, es similar en las dos zonas estudiadas. En ambas, el tema se organiza en un eje temporal, en el que el gobierno de Fujimori aparece como el paradigma de lo que "debe ser". En el discurso, el Gobierno se personaliza en la figura del Presidente, algo que es más notorio en los testimonios de Huancayo (en Lima aparecen otras instancias de poder). Existe **una época anterior** de caos, violencia y terrorismo, en la que no había comida y que corresponde al gobierno de Alan García. Luego se percibe **una**

**época de bonanza y orden**, en la que el pueblo era importante para su gobernante. En este discurso se sostiene que Fujimori apoyaba los comedores populares, inauguraba obras y no se *olvidaba* de regalarles algo por el Día de la Madre o Navidad. Sienten su presencia como constante y poderosa. Al "Chino" lo advierten cercano y piensan que *trabajó por los pobres*, por lo que añoran su gobierno y algunas esperan que regrese. En **el ahora** está el presidente Alejandro Toledo, a quien perciben como desinteresado y lejano. El gobierno actual les *ha quitado* parte de lo que se habían acostumbrado a recibir, es además un Gobierno que no les regala en las fechas especiales ni los visita (Huancayo), por lo que se considera que no existe interés ni cariño por el pueblo de parte de los gobernantes. En el cuadro 1 se han recogido todas las opiniones al respecto.

La **figura del Presidente** es uno de los elementos centrales para entender los modelos mentales sobre el

### Cuadro 1

Eje temporal: actuación del Gobierno central y el Presidente, según socias y dirigentes

Antes: 1985-90 Alan García	Antes: 1990-2000 Alberto Fujimori	Ahora: Alejandro Toledo
Había mucho pandillero.	Se daban charlas y talleres para pandilleros. Por eso, hay menos.	<b>Tenemos que defendernos y organizarnos.</b>
Todos los días apagones (terrorismo). Nos postergó como país (D).	Se puso orden.	<b>(Toledo) Todo el tiempo cambia de opinión y cede a la presión.</b>
Colas para comida. Había plata pero no comida.	No había colas. No han subido las cosas.	<b>Hay menos trabajo. Todo sube. No hay plata. El ambiente está caro</b>
	Hizo obras: postas, escuelas, seguro escolar.	
Apoyó comedores populares. Había capacitación y talleres productivos (D).	Daba más alimentos para comedores y un menú más variado. Había más capacitaciones. A la mujer se le daba más espacio (D). Había manipulación política de los comedores (D).	<b>No mandan productos frescos. Mandan menos alimentos. Hay menos capacitaciones. No hay interés por llegar a las mujeres.</b>
Daba trabajo comunal a cambio de víveres.	Daba regalos en fechas especiales. Llegaba de visita, bailaba con ellas.	<b>No regalan nada. Nunca va a ver a la gente. Se han olvidado del pueblo. Gasta el dinero en viajes, en lujos.</b>
<b>Jalaban, robaban.</b>	<b>Ha jalado, pero al menos ayudaba a los pobres.</b>	<b>Jalan, roban, se favorecen a sí mismos.</b>

D = Dirigentes

Estado que manejan las informantes. Su importancia reside no solamente en el carácter presidencialista del sistema político peruano, sino que en el imaginario popular, sobre todo el de aquellos de contextos más tradicionales (Huancayo), “el Señor Presidente” es el poder, es el Estado, personifica y decide sobre todas las políticas y medidas de gobierno. La percepción sobre sus atributos y características personales, permea al conjunto del accionar gubernamental. Por ello, para algunos, caracterizar al Presidente equivale a definir al conjunto del Gobierno y sus políticas.

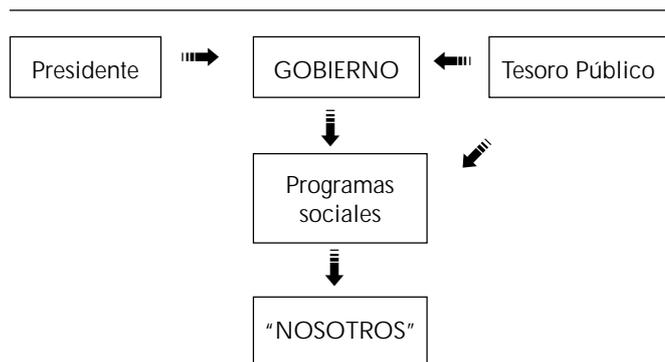
La figura del Presidente se percibe a través de referencias concretas a presidentes reales, por lo que también se presenta una oposición entre el antes y el ahora. Lo que más se valora es la **empatía**, que se expresa en similitud y cercanía. El razonamiento es: *Si se parece a mí, si es uno más del “nosotros”, entonces, debería protegernos*. Por eso votaron por Alejandro Toledo, porque fue pobre, porque sufrió. Esta sola condición debería garantizar su ayuda incondicional:

— *La gente dijo ¿no? que Toledo ¿no? va dar a los que son pobres porque él sabe lo que es sufrir, lo que es padecer de comer, no comer, porque él es así pobre como nosotros, dice, y al final de cuenta, él se está enriqueciendo para él solo, no para los demás...* (GF Beneficiarias Lima)

Las informantes se sienten engañadas por este Presidente, supuestamente con empatía, quien al asumir el poder *se olvidó* de su pueblo. Hoy día **no se acuerda de los pobres**, manifiesta con tristeza una de las informantes de Lima. El que el poderoso no los olvide, se prueba mediante la ayuda material que les proporciona a través de los programas sociales y de los

### Gráfico 3

Modelo vertical: Estado dador



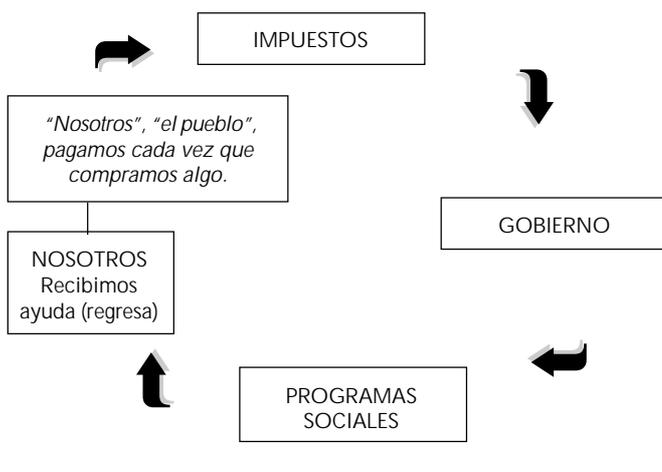
regalos en fechas especiales. Por eso, por el regalo, por la visita, por haber bailado con ellas, por haberles permitido entrar a Palacio de Gobierno, las informantes están dispuestas a perdonar la corrupción y el saqueo de las arcas del Estado que se llevó a cabo, en niveles sin precedentes, en la década de 1990. Es interesante destacar que en el caso de Fujimori no se perciben los recursos como limitados, ya que el ex presidente podía robar (él y/o su camarilla), pero también repartir al pueblo. Cuando se juzga al gobierno actual, la idea del “bien limitado” aparece con fuerza. En el discurso analizado se encuentran indicios que sugieren una inclinación hacia una figura presidencial tradicional, paternalista y generosa, hacia un Presidente que da cariño a través de regalos y con el que se puede, aunque sea a través de los medios de comunicación, desarrollar la ilusión de un vínculo directo. Este modelo se aleja de lo que debería ser un mandatario moderno en un Estado democrático.

Las informantes de ambos contextos sienten que el país se encuentra en una **situación de crisis**, por la falta de trabajo y la pobreza. Sin embargo, los caminos para superarla varían, dependiendo de los modelos mentales imperantes. Es interesante destacar que estos modelos mentales coexisten y que, en algunos casos, su aparición depende no solamente del tipo de informante sino del tema tratado. Para aquellas que manejan modelos mentales más tradicionales (Huancayo, principalmente), el Gobierno **tiene** fondos y trabajo, por lo que depende de la buena voluntad del Presidente que estos lleguen al pueblo (véase el gráfico 3).

En el discurso de socias y líderes, aparece también la referencia a los impuestos indirectos *que todos pa-*

## Gráfico 4

Modelo circular: "nuestros impuestos"



gan. Estos son presentados como la fuente de financiamiento de los programas sociales. De tal manera que lo que paga el "nosotros", que es el pueblo necesitado de ayuda, le regresa en forma de apoyo alimentario, a través del comedor popular (modelo circular, véase el gráfico 4). Esto implica que el aporte de este "nosotros necesitado" es suficiente para cubrir sus propias necesidades básicas, al regresarles mediado por la intervención estatal; lo que estaría justificando, en última instancia, las afirmaciones sobre el derecho de *todos* de beneficiarse del apoyo de Pronaa y la falta de comprensión sobre la necesidad de focalizar.

En el discurso recogido casi no se encuentran alusiones a otras fuentes de financiamiento estatal, alguna informante se refiere a los impuestos directos pagados por otros sectores de la población. Nadie habla de la recaudación por las exportaciones ni de préstamos de organismos internacionales, como sí ocurre en el caso de los trabajadores de A Trabajar Urbano, investigados en un estudio paralelo al que presentamos en esta ocasión. Por ello, en el caso de las beneficiarias de los comedores populares, podemos afir-

mar que el modelo complejo es prácticamente inexistente (véase el gráfico 5). Sin embargo, aquellas que manejan una concepción más moderna y compleja del Estado (Lima) consideran, por ejemplo, que el Gobierno debe establecer las condiciones que permitan a la industria privada funcionar mejor, abriendo puestos de trabajo para el pueblo, por lo que se puede ver claramente un cambio de actitud con respecto a la función del Estado como empleador universal, que es común entre las informantes de Huanayo. De este modo, es evidente que existe una coexistencia de visiones tradicionales y modernas, que interactúan afectando la comprensión en los procesos comunicativos en nuestro país.

Otro tema fuertemente vinculado al poder en el discurso es el favoritismo del que gozan los allegados al Gobierno, en todas sus instancias. El reconocimiento de que hay algunos que se favorecen, aparece en un eje de relación en el que el "nosotros" se presenta como excluido y discriminado. En los dos contextos investigados se critica, enérgicamente, el mal uso de los recursos del Estado, en muchos casos, equiparándose los sueldos de la burocracia con la apropiación ilícita de los recursos del fisco. En los discursos de algunas informantes es tan deshonesto robar como ganar un sueldo elevado, debido, por un lado, a la percepción del trabajo de los funcionarios públicos como irrelevante y, por el otro, a que ambos mecanismos desvían los fondos estatales e impiden su llegada al pueblo.

Estos elementos perfilan con nitidez un modelo de Estado tradicional, asistencialista y populista, el cual ha caracterizado la política pública hacia los pobres desde hace muchas décadas. Por ello, el modelo mental refleja una realidad hasta hace poco predominante.

En este contexto, agravado por los constantes escándalos y denuncias de los medios de comunicación, persiste una ciudadanía de baja calidad, signada por la desconfianza y la exclusión. Ello atenta contra la gobernabilidad y una visión compartida que sostenga la débil democracia peruana.

## Gráfico 5

Modelo complejo: fuentes múltiples

