

DESIGUALDADES, ACCIÓN COLECTIVA Y ETNICIDAD

Ismael Muñoz Portugal

Profesor del Departamento de Economía y de la Maestría en Ciencia Política PUCP

La sociedad peruana es fuertemente desigual, pero no solo en el sentido de la desigualdad vertical sino también en el de la desigualdad horizontal. La primera se refiere a la desigualdad socioeconómica entre las personas u hogares que forman la sociedad.¹ La segunda se refiere a la desigualdad entre grupos, los cuales pueden definirse cultural y/o geográficamente, bien sea por características étnicas, raciales, religiosas o de ubicación geográfica. Esta desigualdad abarca diversos aspectos importantes como los ingresos, los bienes y activos, el empleo y el acceso a la renta, y los recursos sociales.²

En el caso peruano, las desigualdades horizontales están impregnadas con características étnicas, las cuales son muy severas en términos económicos, culturales y políticos.³ Dado que los censos no preguntan directamente por el origen étnico; y la lengua materna no es una buena aproximación —por ejemplo, las comunidades de la sierra norte de nuestro país solo hablan español—, Figueroa y Barrón⁴ han analizado el origen étnico en el Perú usando como variables de aproximación (*proxy*) la historia y la geografía —por ejemplo, haber nacido en la sierra se asocia con origen étnico indígena, excepto para el caso de las áreas residenciales de las mayores ciudades capitales de provincia, donde predominan los mestizos—.

Esta aproximación, con las dificultades de medición que señalan sus autores —en particular con respecto a los

migrantes de segunda generación en Lima—, resulta más apropiada que la lengua nativa. Permite apreciar que el origen étnico influye fuertemente en las posibilidades de educación y empleo, así como en la pertenencia a cierta clase social. Encontramos que los empleados tienen casi el mismo número de años de escolaridad, independientemente de su origen étnico. En cambio, los obreros de raza «blanca» tienen 11 años de escolaridad, mientras que los obreros «indígenas» solo 8, y los indígenas campesinos o autoempleados en el sector informal tienen únicamente 4 años de escolaridad. También debemos notar que en las zonas residenciales de Lima, donde menos población indígena vive, la clase de los empleadores y los empleados constituye 55% del total. En las comunidades indígenas de la sierra, el mismo grupo representa únicamente 15% del total.

La exclusión ha llevado históricamente a movilizaciones violentas, pero durante los últimos cincuenta años o más, ha sido notable la relativa ausencia de cualquier tipo de movilización étnica. La enorme violencia desatada por Sendero Luminoso durante la década de 1980 y primeros años de la de 1990 fue principalmente un movimiento de tipo clasista; sin embargo, su desencadenamiento violento tuvo enormes implicancias étnicas.⁵

La exclusión ha llevado históricamente a movilizaciones violentas, pero durante los últimos cincuenta años o más, ha sido notable la relativa ausencia de cualquier tipo de movilización étnica.

Pese a ello, posteriormente no ha habido señales de movilización como las ocurridas en Bolivia y Ecuador, ni un desarrollo de la conciencia étnica, tan evidente en Guatemala, Bolivia y Ecuador. En términos generales, el sistema socioeconómico peruano se desenvuelve perpetuándose en medio de desigualdades horizontales extraordinarias que, al parecer, coexisten con reducidos niveles de protesta.

- 1 La desigualdad en el Perú, documentada por primera vez en 1961, muestra un grado extremo. Los cálculos arrojaron un coeficiente de Gini de 0,61, igual que el de Brasil en el mismo año. Consultar Webb, Richard. «Government Policy and the Distribution of Income in Peru, 1963-1973». Cambridge: Harvard University Press, 1977. Más recientemente, la medición del coeficiente de Gini para el año 2003 arroja un resultado de 0,59, mostrando la extraordinaria permanencia de la desigualdad en el Perú. Consultar Figueroa, Adolfo. *El problema del empleo en una sociedad Sigma*. Documento de trabajo 249. Lima: Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006.
- 2 Stewart, Frances. *Horizontal Inequality: A Neglected Dimension of Development*. CRISE Working Paper. Oxford: Queen Elizabeth House-University of Oxford, 2002.
- 3 En general, la desigualdad horizontal es un factor muy importante que contribuye a la inestabilidad social y es fuente de conflictos violentos entre los grupos.
- 4 Figueroa, A. y M. Barrón. *Inequality Ethnicity and Social Disorder in Peru*. Working Paper. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú-CRISE-Oxford University, 2004.

- 5 La Comisión de la Verdad y Reconciliación documentó que 75% de las víctimas fatales fueron de origen indígena.

Acción colectiva: características y posibilidades

¿Por qué no ha habido —en los últimos tiempos— desafíos mayores al sistema establecido, sean violentos o no? Nuestra hipótesis inicial, en un trabajo desarrollado de manera conjunta con Rosemary Thorp y Maritza Paredes, era que la débil propensión a la acción colectiva en el nivel local, que también hemos llamado de nivel «meso», explicaba significativamente la persistencia de la desigualdad horizontal.⁶

Sin embargo, luego de haber realizado cuatro estudios de caso en diferentes ámbitos locales —Bambamarca en Cajamarca, Espinar en Cuzco, Huanta en Ayacucho y San Juan de Lurigancho en Lima, con las comunidades huantinas— y, posteriormente, un seguimiento de la movilización social local y regional durante el periodo 1980-2005, lo que se muestra es más bien algo diferente. Hemos hallado evidencia significativa de una acción colectiva constructiva en los niveles local y regional.

También encontramos que los dilemas de Mancur Olson sobre los grandes números —que implican que la acción colectiva es más probable mientras no se sobrepase una cantidad pequeña de participantes que pueden administrar mecanismos de incentivos y sanciones para posibilitar la cooperación— y los *free riders* —«polizones» o personas que aprovechan los beneficios de la acción colectiva de otros sin participar en esta— eran superados cuando existía un fuerte sentimiento de identidad comunal y local, a menudo debido a las condiciones adversas. Asimismo, hallamos que el liderazgo no estaba ausente.

Sin embargo, los resultados en términos de superar la pobreza y las elevadas desigualdades horizontales son aún limitados. Asimismo, nuestros casos nos llevan a dilucidar la enorme importancia del contexto institucional y la naturaleza de la política en el nivel local. Para una exitosa acción colectiva de nivel local, tiene que haber actores con los cuales interactuar en un marco institucional coherente. Mucha acción potencialmente interesante puede desembocar, finalmente, en un sistema político interesado en sí mismo y corrupto.⁷

6 Muñoz, I., M. Paredes y R. Thorp. *Acción colectiva, violencia política y etnicidad en el Perú*. Cuadernos de Investigación Política, documento de trabajo n° 1. Lima: Maestría en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006.

7 En esta perspectiva, pueden consultarse estudios que van más allá de la realidad peruana en Tendler, Judith. *Good Government*

En un sistema político que funciona bien, los intermediarios —gobiernos locales, partidos políticos— llevan conocimiento y entendimiento acerca de los asuntos macro, más amplios, a grupos de nivel local, para orientar su actividad. Los intermediarios pueden facilitar las conexiones con otros niveles, pueden llevar las preocupaciones o demandas hacia arriba y hacia abajo en el sistema, pueden negociar y pueden comprometerse.

Este rol de la intermediación política debería ser aún más importante en los Andes, pues allí el Estado es visto como algo «lejano y ajeno». En cambio, en el Perú de inicios del siglo XXI encontramos a los partidos políticos —normalmente llamados a desempeñar la función de intermediarios— en crisis desde los años 1980, mientras que la vida política local sufrió severamente durante el periodo del conflicto armado.

Los casos estudiados también permiten ver por qué la desigualdad suele ser persistente. A las personas relativamente pobres les resulta más difícil la acción colectiva, les cuesta más y logran menos resultados. No resulta nada extraño que se decepcionen rápidamente. Los individuos mejor dotados de capacidades pueden manejarse incluso en sistemas institucionales más frágiles, obtener logros, y con frecuencia saben cómo evitar costos. Así, los círculos viciosos y virtuosos se entrecruzan.

Acción colectiva y descentralización

En el Perú, una buena parte de la acción colectiva en el nivel local ha estado ligada a la búsqueda de descentralización.⁸ Por tanto, se ha impregnado de demandas fuertemente locales y regionales, así como de un poderoso sentimiento anticentralista. Han sido los movimientos y frentes regionales los que han motorizado la acción colectiva de respuesta a la política general del gobierno central, en tanto se la ha percibido como contraria a los intereses de la población y de las regiones. Ellos, los

in the Tropics. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997; y también Evans, Peter. «Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy». *World Development*, vol. 24, n° 6, 1995, pp. 1119-1132.

8 El Perú es un país con un problema de centralismo muy grande y antiguo, pues «el hecho de que Lima-Callao produzca el 54% del PBI nacional, ostente el 50% del ingreso y hospede el 35% de la fuerza laboral —la más calificada del país— genera el síndrome de inhibición del crecimiento de las demás regiones». Consultar Gonzales de Olarte, Efraín. *Regiones integradas*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2003, p. 15.

movimientos regionales, han sido los principales actores, y esta disconformidad con el centralismo ha sido la motivación fundamental de la acción colectiva que ha tenido importantes implicancias políticas y organizacionales.

El descontento frente a las políticas y manifestaciones del gobierno central ha sido la causa principal de la acción colectiva en el nivel local-regional durante el periodo 1980-2005, en el cual

En la base de la acción colectiva analizada se halla una fuerte demanda por descentralización política, económica y de gestión pública.

hemos recolectado una data de hechos sociales.⁹ Esa es la razón que explica su carácter sobre todo reactivo, pero básicamente no violento y de naturaleza constructiva, que ha incorporado los factores de movilización, participación y negociación. Podemos señalar que en la base de la acción colectiva analizada se halla una fuerte demanda por

descentralización política, económica y de gestión pública.

Cuando se ha presentado alguna manifestación de violencia, el grado de esta, en buena parte de los casos, ha estado «controlado» y ha constituido un mecanismo de negociación. Esto lo observamos en los casos analizados de Espinar y Bambamarca, en los que se usaban las movilizaciones para llamar la atención de las autoridades públicas o de la empresa minera. Pero también hemos encontrado lo mismo en las movilizaciones que demandan descentralización o protestan frente a los efectos de determinadas políticas del gobierno central.

Con la descentralización política, el poder también se desconcentra desde el gobierno central hacia los otros niveles de gobierno. La acción colectiva, por tanto, puede canalizarse eficazmente a través de instancias más cercanas a la población, y abrirle paso a la participación. De esta forma, el conflicto por el descontento frente al centralismo puede disminuir y los problemas por los que surge también pueden encontrar cauces institucionales de solución o reencauzarse hacia los propios gobiernos descentralizados.

Nuestro país está en una etapa de impulso de este proceso de descentralización, sobre todo a partir de que los gobiernos regionales se instalaran en el año 2003 y de la experiencia de transferencia incremental de recursos específicos desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales. Una hipótesis que resulta luego del análisis histórico de las transferencias intergubernamentales es que algunas de estas han sido inicialmente logradas por medio de la acción colectiva, como puede ser el caso del canon y el Vaso de Leche. Uno y otro han quedado institucionalizados en el presupuesto nacional y han avanzado en niveles de descentralización hacia los gobiernos locales y regionales.

Dada la fuerte concentración de ingresos y gastos fiscales que existe en el Perú, el incremento de las transferencias intergubernamentales observadas en los últimos diez años constituye un indicador inicial de descentralización fiscal, pero para quienes reciben estos recursos —municipios y gobiernos regionales— también representa el desafío de utilizarlos en forma eficiente y promotora del desarrollo en sus respectivos ámbitos territoriales y poblacionales.

El incremento de las transferencias intergubernamentales observadas en los últimos 10 años constituye un indicador inicial de descentralización fiscal

La capacidad de respuesta mediante la acción colectiva constructiva depende muchas veces de la fuerza de las identidades regionales y locales, muy presentes en todos los departamentos y que con frecuencia no permiten que los actores se pongan de acuerdo entre sí. Un planteamiento que se debe investigar con mayor profundidad es si dichas diferencias locales y regionales son la razón por la que es tan difícil realizar articulaciones de incidencia nacional y sostenida, sobre todo con organizaciones que representan a las poblaciones pobres.

Los partidos políticos nacionales se encuentran debilitados para realizar esta tarea de articulación que socialmente les correspondería. Una apreciación que se desprende de lo anterior es que su renovación y fortalecimiento resultan fundamentales para construir una agenda de desarrollo nacional descentralizado, que enfrente la pobreza y las desigualdades. ■

9 La data recogida ha sido de 436 acciones colectivas en el nivel «meso» en distintas regiones y localidades del país.